

НАЦІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ СТРАТЕГІЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

# Стратегічні пріоритети

№ 3 (36), 2015 р.





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

Адреса редакції:  
01030, м. Київ, вул. Пирогова, 7-А  
тел. 286-19-59

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

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

Заступник головного редактора – відповідальний секретар **Ляшенко О. М.** – вчений секретар Національного інституту стратегічних досліджень, доктор економічних наук, професор.

#### Члени редколегії НІСД:

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

#### Члени редколегії:

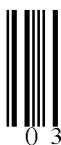
**Белов О. Ф.** – заслужений діяч науки і техніки України, радник Голови Служби безпеки України;  
**Борис Дюркх** – Ректор Академії Збройних Сил Словацької Республіки, бригадний генерал, доктор філософії;  
**Литвиненко О. В.** – доктор політичних наук, професор, заступник секретаря Ради національної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

© НІСД, Київ, 2015

ISSN 2306-5664



9 772306 566009



0 3

Фахове видання з економічних, філософських, політичних наук та державного управління.

Затверджено  
постановами Президії ВАК України  
від 26 січня 2011 р. № 1-05/1 –  
економічні науки;  
від 23 лютого 2011 р. № 1-05/2 –  
державне управління;  
від 30 березня 2011 р. № 1-05/3 –  
політичні та філософські науки.

Рекомендовано до друку Вченою радою  
НІСД

Протокол № 6 від 09.09.2015 р.

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

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

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

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

#### Матеріали подавати за адресою:

Україна, м. Київ,  
вул. Кутузова 18/7, к. 218  
Національний інститут стратегічних досліджень  
Сизонтову Віктору Матвійовичу  
Тел. для довідок: 286-21-25  
286-01-09  
e-mail: syzontov@niss.gov.ua

Редагування: Коваль І. О.,  
Марчук О. І.  
Оригінал-макет: Коваль І. О.,  
Стрижеус Є. Ю.,  
Сабадаш О. І.  
Коректура: Марчук О. І.,  
Москаленко О. В.

Формат 60x84/8.  
Папір офс. № 1. Обл.-вид. арк. 21,03.  
Ум.-друк. арк. 19,2. Наклад 300 прим.

Віддруковано  
ТОВ «Книжково-журнальна друкарня  
«СОФІЯ»

08000, смт. Макарів, Макарівський район,  
Київська обл., вул. Першотравнева, буд. 65,  
тел./факс + 38 044 456-20-69

Реєстраційне свідоцтво А01 № 229953  
від 26.11.2008 р.

# ЗМІСТ

## 1

### Національна безпека

Горбулін В. П.	«Черная дыра»: тупик бесконечного урегулирования .....	5
Ткач В. Ф.	Сучасний тероризм: тенденції, вияви, виклики та загрози для України .....	12
Сьомін С. В., Дрьомов С. В.	Боротьба з корупцією в секторі безпеки і оборони: світовий досвід і Україна .....	19
Опалько Ю. В.	Роль громадянського суспільства України у протидії зовнішній агресії .....	25
Сидорук Т. В.	Роль Німеччини у формуванні спільної позиції ЄС щодо російсько-українського конфлікту .....	33

## 2

### Економіка та економічна безпека

Власюк Т. О.	Надмірна відкритість внутрішнього ринку як загроза економічній безпеці України .....	38
Базиліук Я. Б.	Забезпечення економічної безпеки України в умовах гібридної війни .....	47
Венцковський Д. Ю.	Зовнішньоекономічна безпека України: стан та напрями забезпечення .....	56
Гладких Д. М.	Вплив присутності банківського капіталу російського походження на стабільність банківської системи України .....	64
Ніколаєв В. П.	Стратегічне управління державним нерухомим майном .....	73
Римарська Р. Ю.	Фіскальна політика та економічне зростання в Україні .....	79
Касперович Ю. В.	Напрями вдосконалення механізму трансфертного ціноутворення відповідно до Рекомендацій ОЕСР .....	86
Гелетуха Г. Г., Железна Т. А., Трибой О. В.	Перспективи розвитку біоенергетики як інструменту заміщення природного газу в Україні .....	97

## 3

### Гуманітарна політика і соціальний розвиток

Коваль О. П., Шаповал Я. К.	Щодо концептуальних засад запровадження накопичувальної пенсійної системи .....	106
Ковязіна К. О.	Про необхідність удосконалення величин прожиткового мінімуму та мінімальної заробітної плати .....	113
Малиновська О. А.	Чи потрібна Україні державна політика у сфері внутрішньої міграції? .....	118

## 4

## Інформаційна безпека

<i>Лазоренко О. А.</i>	Інформаційний складник гібридної війни Російської Федерації проти України: тенденції розвитку .....	124
<i>Коваль І. О.</i>	Вплив медіа на президентський дискурс у кризових ситуаціях .....	134
<i>Конах В. К.</i>	Зовнішні загрози розвитку національних медіапросторів: наукове осмислення проблеми .....	143

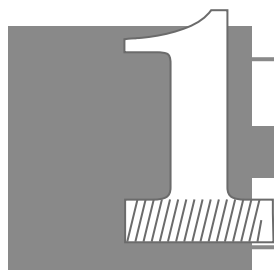
## Огляди, анонси

<i>Бегун С. В.</i>	«Донбас і Крим: ціна повернення». Національний інститут стратегічних досліджень презентував монографію .....	151
	Уточнений цифровий і текстовий матеріал статті «Виклики та пріоритети розвитку гідроенергетики в Україні» .....	154



## Нові видання НІСД

<i>Україна і Росія: дев'ятий вал чи Китайська стіна</i> .....	155
<i>Розвиток громадянського суспільства в Україні</i> .....	156
<b>Відомості про авторів</b> .....	158
<b>Вимоги до статей / Requirements for research papers</b> .....	159



## «ЧЕРНАЯ ДЫРА»: ТУПИК БЕСКОНЕЧНОГО УРЕГУЛИРОВАНИЯ

Горбулин Владимир Павлович,  
*доктор технических наук, профессор, академик НАН Украины*

Не надо обманчивых грез,  
Не надо красивых утопий;  
Но Рок поднимает вопрос:  
Мы кто в этой старой Европе?  
*Валерий Брюсов (1914)*

Тянувшаяся более года война на Донбассе уже относительно давно перешла в затяжную фазу, когда основная часть ее участников исчерпала свои ресурсы и «домашние заготовки».

Сегодня физики и астрономы широко используют новое понятие «черная дыра». В ней сила притяжения столь велика, что не позволяет покинуть ее даже объектам, которые движутся со скоростью света, т.е. фотонам или квантам света.

Донбасс (имея ввиду не столько территорию, сколько обобщенное название конфликта и всех его составляющих) становится настоящей «черной дырой», сила притяжения которой не отпускает даже мощные кванты-субъекты геополитики.

То, что эта «черная дыра» была создана на территории Украины одним из таких «квантов» – история известная. Показательно другое – некоторые «кванты» (включая и тот самый, который инициировал все это) сочли себя выше законов физики и решили, что именно их дыра не затянет. Затянула и будет держать и дальше, причем весьма цепко и жестко.

Не следует заблуждаться и пенять только на свою украинскую «черную дыру». Подобных мест на нашей Земле немало. Думаю не стоит их перечислять. Поэтому вернемся в свой треугольник: Росси–ЕС–Украина

### **Россия: «умираю, но не сдаюсь»?**

Для России потенциальная «маленькая победоносная война» уже обернулась настоящим геостратегическим кошмаром новой «Холодной вой-

ны» и производной внешнеполитической шизофренией, а также международно-политической (полу)изоляции. Более того, как верно отмечают даже российские обозреватели, военная агрессия России против Украины продемонстрировала диаметрально противоположное тому, чего бы хотелось российское руководство – это явный показатель слабости, а вовсе не силы России как страны в целом, так и кремлевских элит в частности.

Гибридный метод ведения войны, успешно опробованный в Крыму, дал настолько ужасающе безуспешный результат на Донбассе, что российские элиты еще даже не приблизились к реальному осознанию этого, хотя ощущение надвигающейся катастрофы уже есть.

Экономическая блокада Украиной оккупированных территорий, даже при всей ее условности и полупрозрачности, дает результаты – ответственность (прежде всего – экономическую) за территории все больше несет Россия. Безусловно, и раньше и сейчас эти «республики» жили за счет России, однако до определенного момента они, пользуясь своим двойственным состоянием, вытягивали ресурсы и из Украины. Экономическая блокада поставила как самих боевиков-«ополченцев», так и их кремлевских хозяев в достаточно сложное положение. «Образцово-показательные» гуманитарные конвои из красивой картинки внезапно превратились в реальную потребность – и население на оккупированных территориях стало практически требовать новой «гуманитарной помощи».

Вожаки ДНР/ЛНР оказались настолько не приспособленными хоть к сколько-нибудь системному управлению контролируемые ими территориями, что это является постоянной головной болью Кремля. Москва вынуждена держать там перманентный контингент не только своих «военспецов», но даже управленцев-администраторов, а самих лидеров ДНР/ЛНР структурировать как на школьном собрании – поэтапно, с разъяснением и контролем каждого шага. В общем-то это и не удивительно – традиционная неразборчивость Москвы в средствах и людях дает свои горькие плоды. Сложно требовать эффективного управления целыми регионами от бывших собственников ларьков, работников автозаправок или охранников супермаркетов.

Кроме того, против России играет выпестованная, в том числе и российскими медиа (прежде всего телевидением как главным «зомбоящиком»), глубоко патерналистская модель поведения жителей Донбасса. Данная поведенческая модель тесно связана со стойким убеждением, что всех накормит и оденет некий трансцендентный «отец родной», в образе которого постоянно находится В. Путин, – главное «хорошо себя вести» и внимать всему, что он вещает. При этом все поддерживавшие создание ДНР/ЛНР, искренне считают, что вели себя «хорошо» и будут весьма агрессивно требовать от «отца-батюшки» исполнения его части неформального договора.

Однако эта лишь контурные штрихи на фоне иных сложностей Кремля. Скажем, что делать со всеми теми российскими «добровольцами» (мнимыми и реальными), которые сейчас воюют на территории Украины? Период благостного отношения к ним явно заканчивается, о чем свидетельствует одно из системно продвигаемых требований Москвы к руководству ДНР/ЛНР о создании теми своих пограничных войск. И вовсе не для контроля за линией разграничения с Украиной, – но для внутреннего контроля за «своей» границей с Россией. Основная задача – не допускать возвращения «ветеранов» в Россию. Что делать со всеми этими боевиками в России явно не знают – пока что найти им применение не удастся. А люди, еще вчера стрелявшие в других людей, и вдруг оказавшиеся не у дел, могут начать думать и не в благоприятном для российского руководства направлении (что показывают даже выступления Стрелкова-Гиркина). Рассчитывать, что они поднимут вооруженный бунт, конечно же, не приходится. Однако вероятность того, что они могут усугубить ситуацию в сфере жесткого криминала и межэтнических отношений, более чем высока.

Этому будет способствовать и то, что акцентирование российского руководства на украинском кризисе и поиске выхода из внешнеполитического цугцванга пусть и частично, но ослабляет внимание к целому ряду внутрироссийских проблемных вопросов. К ним относится, прежде всего, проблема Северного Кавказа.

В прежние годы Кремль любые спорные проблемы пытался решать, прежде всего, за счет вливания дополнительных средств, появлявшихся от сверхприбыльной торговли энергоносителями. Теперь эта ситуация существенно ухудшилась, что является уже прямым следствием событий в Крыму и на Донбассе.

Введенные Западом против России экономические санкции действенны, как бы не хотела убедить в обратном Москва своих соотечественников, да и всех, кто готов слушать. Усложнение доступа к дешевым кредитам, резкое падение курса рубля, экономический кризис в самой РФ – это лишь первые следствия действий Запада против нецивилизованного поведения РФ на международной арене вообще и против ее вторжения на нашу территорию в частности. Между тем, эти проблемы будут становиться все серьезнее. Ведь без существенной модернизации российской экономика (чего не наблюдается, а разговоры об «импортозамещении» оказываются лишь очередной «потемкинской деревней») и дальше будет лишь эксплуатировать природные богатства страны, завися от крайне неустойчивой/нестабильной внешнеторговой конъюнктуры и падающих цен на энергоресурсы. За последние месяцы торговый оборот России с ЕС (ее главным торговым партнером) сократился на треть. Попытки Путина вернуть в страну деньги российских олигархов провалились – в 2014 году отток капитала из России составил рекордную сумму в 150 млрд долл.

И именно поэтому Россия столько сил прилагает для того, чтобы снять с себя санкции, для чего пытается найти и использовать любую лазейку.

В целом же это подводит к другой макропроблеме России – ее отношениям с Западом. Очень похоже на то, что российское руководство действительно уверовало в то, что ее энергоресурсы, ядерное оружие и важная роль в решении ряда международных проблем и кризисов (Иран, Сирия, Ливия) делают ее игроком, недостижимым для угроз и давления со стороны Европы и США. Реальность оказалась более чем прозаичной – и это особо болезненно переживает зазнавшаяся российская элита. Отношения с Западом испорчены настолько обстоятельно, что даже российские эксперты говорят о вынужденном существовании в этой новой внешнеполитической реальности как о долгосрочной перспективе без видимого прогресса. Точнее до тех пор, пока не будет решена хотя бы проблема Донбасса.

Эксперты Российского совета по международным делам отмечают, что самое «простое» для России решение донбасской проблемы (прямая военная интервенция с целью ускорить развитие событий) будет иметь катастрофические внешнеполитические последствия, поскольку приведет к окончательному разрушению связей между Западом и Россией. Посему для России

конфронтационный сценарий – самое рискованное из всего, что можно выбрать.

Следует учитывать и то, что практические результаты попытки России быстро переориентироваться с отношений с Западом на Восток (прежде всего – на Китай) оказались далекими от оптимистических ожиданий. Китай умело и все более полно пользуется слабостью России и отсутствием у нее пространства для маневра, навязывая свои условия по всем фронтам. Особенно показательны торги вокруг энерготранзитного проекта «Сила Сибири», где с каждым следующим заявлением «Газпрома» становится очевидна жесткость Пекина в переговорах с явно ослабленным «партнером». Газовый фактор вообще становится все менее однозначным. Последовательное сокращение Украиной и Европой закупок газа, желание Китая (развивающего свои технологии добычи сланцевого и снижающего общий уровень импорта энергоресурсов) сыграть на этом – все это может привести к тому, что России придется пересматривать свои геостратегические доктрины, в которых фактически закреплена роль энергоресурсов как принципиально-го инструмента внешнеполитического давления.

Однако все вышеперечисленное не означает, что Россия готова отказаться от своей политики в Донбассе полностью. Допустить военного поражения ДНР/ЛНР Кремль не может себе позволить, поскольку это будет означать самое мощное (явное/видимое) поражение Москвы на постсоветском пространстве, ставящее под принципиально серьезный вопрос все дальнейшие реинтеграционные планы и проекты Кремля на евразийском направлении.

ДНР/ЛНР, по мнению Кремля, является долгосрочным дестабилизирующим фактором, который благодаря синергии с другими факторами должен расшатать и разрушить Украину изнутри. Например, явной задачей «пушечного мяса» (чем считают «ополчение Новороссии» российские военные стратеги) является нанесение урона (прежде всего – среди личного состава) ВС Украины, ослабляющего нашу армию и ее боевой дух, а также обостряющего внутривнутриполитическую обстановку и социальное напряжение в Украине в целом.

Впрочем, хотя Россия продолжает концентрировать на границах контролируемых ими двуединого сепаратистского анклава ДНР/ЛНР изрядные военные силы, маловероятно, что она рискнет разорвать донбасский «гордиев узел» стремительным «кавалерийским наскоком». Ибо, как уже отмечалось выше, перспективы такой «кавалерийской атаки» неоднозначны не только в военном смысле, но и в последствиях внешнеполитических. В целом, Россия уже достаточно давно потеряла темп, кураж и драйв в провоцировании вооруженного кризиса на территории Украины, перейдя к затяжной игре вокруг «статус-кво». И скорее всего, как и во всем остальном, тут можно ожидать неординарных решений, претендующих

на тактическую успешность. Однако таковые решения косвенно, но традиционно ведут к стратегическому ослаблению России – это вечная проблема низкой стратегической культуры, характерной и для позавчерашней царской России, и для вчерашнего Советского Союза, и для сегодняшней Российской Федерации.

### **Европейский Союз(ник): перезагрузка мышления?**

Не только Россия испытывает на себе действие «черной дыры» Донбасса – он притянул к себе и ЕС, который так же вынужден рефлексировать свои действия в этом конфликте.

Ключевое – донбасский конфликт вырвал европейцев из степенного процесса саморазвития. Крым и Донбасс окунули их в иррациональный (с их точки зрения) конфликт, вынудили отказаться от традиционной политики лавирования в пользу однозначных позиций и нейтральных оценок. И, надо сказать, здесь есть определенный прогресс. Сложно не вспомнить события прошлой весны-лета с постоянными «озабоченностями» и «встревоженностями» европейского политического бомонда. На сегодня риторика существенно изменилась – и европейцы больше не боятся публичности терминов «российская агрессия», «пропаганда Кремля», «аннексия», «трибунал».

Как бы там ни было, конфликт на Донбассе породил для ЕС целый ряд внутренних и внешних сложностей, которые могут оказать существенное влияние как на Евросоюз как таковой, так и на отдельные его страны-члены.

*«...за исключением нескольких стран, правительства европейских столиц не думают и не действуют стратегически. Откуда в таком случае взяться амбициям по формированию внешней политики, особенно на уровне ЕС?»* – поставим проблему вместе с Джуди Демпси, старшим научным сотрудником европейского Центра Карнеги и главным редактором блога «Стратегическая Европа»: *«...вместо выработки общего стратегического видения внешней политики ЕС, страны-члены пошли по прямо противоположному пути. Если у европейских государств и есть внешнеполитические цели, то они основаны на их внутреннем видении, узких интересах и краткосрочных задачах. Эти амбиции мало сопряжены с защитой силы Европейского союза, хотя это именно то, чем они должны заниматься»<sup>1</sup>.*

«Благодаря» украинскому кризису все отчетливее стали проявляться внутренние конфликты в самом ЕС. Лишь после событий 2014 года и попыток Кремля повлиять на восточноевропейскую политику Брюсселя стали понятны все мас-

<sup>1</sup> *Dempsey J. Europe's Pathetic Lack of Foreign Policy Ambition // Judy Dempsey's Strategic Europe, August 7, 2015 <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/?fa=60952> (Перевод <http://nv.ua/opinion/Dempsey/pochemu-es-zakryvaet-glaza-na-ugrozu-u-svoih-granits-63091.html>)*

штабы проникновения Москвы в политикум ЕС, а особенно на уровень его отдельных стран (от Греции или Чехии до Франции и Германии). Безусловно, в той или иной мере и раньше были известны симпатии Кремля, однако никто не мог представить, какие масштабы это приобретает.

Образно говоря, Россия выстроила новый «КомИнтерн» общеевропейского масштаба (подобный сталинскому КомИнтерну 1930-40-х гг.), который существенно влияет как на политики отдельных европейских стран, так и на Евросоюз в целом. Как не вспомнить максиму уважаемого В. С. Черномырдина о том, что «Россия со временем должна стать еврочленом». Как оказывается, Россия оным, пусть косвенно, но таки стала...

Не только депутаты Европарламента, но целые политические силы отдельных стран (вроде «Национального фронта» во Франции или «СИ-РИЗА» в Греции) оказываются под плотной опекой Москвы, которая пытается таким образом нарушить европейское единство. Брюссель пока старается делать вид, что масштабы этого несущественны/незначительны, но рано или поздно (а учитывая затяжной характер конфликта на Донбассе, это произойдет обязательно) с этой проблемой придется столкнуться всерьез.

Донбасс – это еще и экономический и социальный вызов для Евросоюза, вместе с Соединенными Штатами взявшего на себя своеобразную ответственность за Украину. Масштабный конфликт, переходящий в хроническую стадию, подтачивает экономический потенциал Киева, требуя регулярных вливаний в украинскую экономику все новых и новых траншей и кредитов. Кроме того, очевидно – чем дольше продолжается конфликт, тем выше цена потенциальной реинтеграции оккупированных территорий в состав Украины. У нас отсутствуют серьезные «свободные средства» на восстановление крайнего проблемного региона – и их не предвидится даже в среднесрочной перспективе. Россия же в развитии Донбасса вообще никогда не была заинтересована, что четко показала в первые же месяцы конфликта масштабным воровством и вывозом на свою территорию технопарка всех более-менее интересных и перспективных предприятий региона, затоплением шахт, разрушением инфраструктуры и т.п.

Еще одна проблема – внутренние противоречия в ЕС, которые регулярно возникают на фоне перспектив продолжения и/или усиления санкций Евросоюза против России. Отдельные страны-члены, экономика которых сильно зависит от торговли с Россией, почти открыто заявляют о нежелании дальше участвовать в этом формате давления, поскольку он осуществляется и за их счет.

При этом как отмечают европейские аналитики<sup>2</sup>, санкции не должны быть «барометром» рос-

сийского поведения в Украине – «устойчивость и твердость санкций является гораздо более важным, чем их интенсивность в любой из заданных точек». Их цель даже не смена режима в Москве (поскольку это вряд ли приведет к характеру переосмысления себя перманентно имперско-мыслящей Россией), но показать, что Запад не доволен поведением России и как следствие – для нее уменьшают пространство для маневра.

### Украина: воспоминания о будущем

*Будущим мы грезим, а современным гордимся:  
мы стремимся к тому, чего нет,  
и пренебрегаем тем, что есть,  
как будто прошлое сможет возвратиться назад,  
или очевидно должно осуществиться ожидание.*

Григорий Сковорода

По-своему парадоксально, но выйти из сложившейся ситуации достойно есть шанс, прежде всего, у самой Украины. Теперь мы действительно можем констатировать, что военного решения для Украины эта проблема не имеет или практически не имеет. Что, впрочем, не означает, что Украине следует игнорировать постоянную военную угрозу/опасность со стороны России – это очень долгосрочная реалья нашего бытия, от осознания которой будет зависеть выживаемость страны в целом. А тем более – с учетом объявленной многомиллиардной модернизации ВС РФ в привязке к принятой в конце декабря 2014 г. Военной доктрины РФ.

Российская агрессия выдернула Украину и наши элиты из комфортного состояния «самодостаточности», характеризующегося набором неких иллюзорных, несколько идеалистических представлений о мировой политике, и жестко толкнула к осознанию себя в терминах практически классических теорий реализма и практик «реал политик».

«Будущее – это тщательно обезвреженное настоящее», – писали братья Стругацкие. Из украинской политики – внешней, внутренней, военной – весьма жестко выдавливается неосознанная иррациональность «прошлого» и приходит осознанная рациональность «будущего». Например, выбор НАТО – это уже не тема идеологического дискурса для Украины – это все глубже осознаваемая, исходя из реального состояния военно-политической ситуации, необходимость в безопасности. Точно так же Украина будет рационально/осознанно подходить и к вопросу решения конфликта на востоке страны – с позиций жесткого прагматизма.

Не будет преувеличением сказать, что именно этот неожиданный прагматизм и взвешенная жесткость и стали наибольшим шоком – причем не только для российского руководства, но и для наших западных партнеров. Но если последние принимают это, то Россия все еще цепляется за образ Украины как некой потешной

<sup>2</sup>[http://www.ecfr.eu/article/commentary\\_the\\_limits\\_and\\_necessity\\_of\\_europes\\_russia\\_sanctions3091](http://www.ecfr.eu/article/commentary_the_limits_and_necessity_of_europes_russia_sanctions3091)



«недостраны» (как высказался когда-то об этом В. Путин). И чем дальше она будет это делать, тем хуже для нее.

Отсюда и абсолютно четкая и понятная позиция Украины: стратегически не идти на поводу у Кремля и тактически не играть с ним по Донбасской проблеме по его сценарию. Уже ясно, что «возврат любой ценой» – это бесперспективная для Украины позиция. Безусловно, альтернативные радикальные сценарии вроде «пусть уходят вообще» также далеки от конструктива. Однако реинтеграции Донбасса в состав Украины на условиях России однозначно не будет.

### **«Донбасский синдром»: национальный катарсис?**

Следует сказать откровенно: оккупированные территории с исключительно экономической точки зрения перестали представлять существенный интерес для Украины. Фактически, мы уже научились (хотя и не всегда просто) так или иначе обходиться без них и строить свои экономические стратегии и реализовывать торгово-экономические и валютно-финансовые проекты без их ресурсного потенциала.

Донбасский конфликт косвенно оказал и серьезное психотерапевтическое воздействие (своеобразный трансрегиональный «катарсис») – долго выпестовыванный региональными элитами и лелеемый верящим им населением миф относительно того, «кто кого кормит», был разрушен жестким столкновением с суровой реальностью. Причем это все глубже понимают, в первую очередь, сами жители оккупированных территорий.

«Донбасский синдром» как проблема общенационального/общегосударственного масштаба сегодня – это не только и не столько прикладной вопрос прекращения огня, что, конечно, важнейшая задача во имя сбережения человеческих жизней. Год войны принципиально изменил этот регион, и прежде всего тот его территориальный сегмент, который силой чужого оружия контролируют боевики. И сложно даже приблизительно сформулировать весь перечень проблем, с которыми этот регион и, почти неизбежно, остальная Украина в силу весьма призрачной разграничительной линии столкнется уже в ближайшее время. И если Украина как таковая еще как-то будет пытаться решать накапливающиеся проблемы, то кто будет этим заниматься на «отдельных территориях Донецкой и Луганской областей», усугубленных «особым статусом», – увы, неясно. Не боевики, конечно, – но и не Россия, ведь она сама испытывает целый комплекс проблем, порожденных Крымом и Донбассом (о чем чуть ниже).

К порожденным «донбасским синдромом» вызовам и угрозам прежде всего следует отнести существенное перераспределение социальных ролей и социальной значимости и статусности профессий. Долгие годы в украинском обществе

господствовало неоднозначное отношение, например, к военным. С началом агрессии и производного процесса формирования реальной и боеспособной армии этот вопрос практически исчез с повестки дня. Зато учитывая практически полное прекращение (вследствие боевых действий) работы многих предприятий и даже отраслей, Украину ждет серьезнейшая социально-классовая «инмутация». Например, это уже начинает касаться социально-экономической роли и экономико-социальной значимости «шахтерства» в Украине, которое так или иначе все годы независимости было фактором, в т.ч. и политической жизни страны. Явно могут пострадать представители так называемого «креативного класса», чье материальное преуспевание и социальное положение остро тесно коррелируются/соотносятся с общей экономической ситуацией в стране и чьи услуги/потенциал наиболее востребованы в развивающейся экономике.

Сюда же можно отнести и проблемы, связанные с вынужденными переселенцами. Речь даже не о социально-экономических проблемах их обустройства «на местах», но прежде всего о сугубо социально-психологической адаптации как самих переселенцев, так и встречной адаптации жителей/населения тех мест, куда переселенцы прибывают. Трения на этой почве периодически возникают – и это во многом естественно, когда большие массы людей, выдернутые из привычных для них «мест обитания» и традиционных форм существования, оказываются в новых условиях, требующих нового «обретения себя».

Сложно не отметить (правда, по большей части эта проблема касается региона, охваченного конфликтом) и проблемы людей пожилого возраста – с одной стороны, и рост количества сирот и беспризорников (что при разрушенной системе работы с ними может способствовать росту преступности) – с другой. Усугубляющим эту двудединую проблему фактором является также целый комплекс вопросов, связанных с социализацией молодежи и ресоциализацией тех, кто прошел сквозь суровое «горнило войны» (инвалидов и пр.).

Еще одна проблема, о которой нельзя не сказать – проблема коммуникации. Прежде всего, между «Большой Украиной» и теми проукраинскими гражданами, которые остались на оккупированных территориях. И хотя на свободных от оккупации территориях бытует мнение, что «все кто были за Украину, уже уехали», однако это лишь удобная для сохранения собственной психики конструкция, позволяющая не замечать очевидного – там осталось множество людей, которые искренне любят свою страну и не хотят жить при «захарченках» и «плотницких». Там все еще огромное количество думающих, критически мыслящих людей (учителей, ученых, деятелей культуры и многих других), с которыми не просто можно, но нужно поддерживать кон-

такт – хотя бы для того, что бы они не чувствовали, что их страна их бросила. Мы не можем позволить себе «разбрасываться» своими гражданами, так же как не можем позволить «дарить» территории беспринципному соседу-агрессору.

Однако это все проблемы Украины. Но ни России, ни Западу (прежде всего, нашим европейским партнерам) не удастся обойти по краю эту «черную дыру» – для всех она может стать моментом истины.

### **В бесконечном поиске себя (вместо выводов)**

Мы оказываемся на сложнейшем распутье, где интересы участников часто расходятся почти диаметрально, причем на каждого из них давят внутренние проблемы, порожденные все той же «черной дырой» Донбасса и порой, как ни странно, самими перспективами решения этой проблемы.

Украина в этом вопросе занимает, пожалуй, наиболее последовательную позицию. Минские соглашения (каковы бы они не были) при их полноценном выполнении могут открыть путь для политического урегулирования кризиса как такового. Проблема в том, что наши оппоненты в лагере боевиков и в Москве собираются выполнять их в произвольном порядке и лишь так, как им удобно. Мы уже сделали просто огромный вклад в мирное разрешение кризиса, когда согласились начать дискуссию в политической группе. Но это не означает, что забыты изначальные пункты Минских договоренностей, согласно которым сначала должны быть прекращены обстрелы, отведены тяжелые вооружения, а с территорий Донецкой и Луганской областей должны быть выведены иностранные наемники и войска.

Без этого шансы на то, что нам действительно удастся найти мирный путь весьма туманны и призрачны. И конечно, никаких выборов без выполнения этих условий там тоже быть не может.

В стратегическом смысле Украина уже рассматривает оккупированные территории и свою политику в их отношении со значительно более реалистических позиций, чем это было ранее. Безусловно, мы не собираемся отказываться от них и будем до конца отстаивать целостность Украины, но это не означает, что мы готовы играть по чужим правилам.

И здесь явно не место дискуссии о пресловутом «особом статусе», о котором так пекутся боевики-сепаратисты – речь может идти лишь о некоторых особенностях местного самоуправления. Если в Москве надеются, что прикрываясь разговорами об «особом пути» и «особом статусе» им удастся взвалить на Киев все экономические последствия восстановления Донбасса, в то время, как политические действия будет определять Москва, – то это еще большее и серьезное заблуждение Кремля, чем продолжение его оценок Украины и ее потенциала с позиций 2013 г., а не сегодняшнего дня.

В этом Украина будет готова идти по самым жестким сценариям, вплоть до сценариев «Стены», где сепаратисты и Кремль останутся наедине друг с другом. Именно на недопущение подобного сценария развития событий сегодня и направлены вся политика и пропаганда Москвы. Ведь даже если бы завтра Украина провела соответствующий референдум (для чего, правда, требовались бы очень существенные изменения не только в национальном законодательстве, но и на международном политико-правовом уровне), первой с протестом выступила бы именно Москва. Ведь принять ДНР/ЛНР на свое полное содержание/обеспечение и взять на себя ответственность за восстановление их территорий – это экономическое самоубийство России. Даже Крым, который Россия аннексировала в куда более благоприятных условиях почти без единого выстрела и без каких-либо разрушений, она «вытянуть» не в состоянии – дотации Крыму регулярно сокращаются, а недовольных там становится все больше (не спасает даже традиционная мантра о том, что «зато у вас не как на Донбассе»).

Однако, кроме Украины и России в данном конфликте глубоко задействованы и иные страны, отношения между которыми, а также их стратегические задачи так же влияют, в конечном итоге, на урегулирование кризиса.

Мы бесконечно благодарны ЕС за их единую позицию по украинскому вопросу и хорошо понимаем, как сложно им это зачастую дается. Однако все же заметно, что ЕС испытывает дискомфорт от санкционного противостояния и ищет пути для деэскалации в этом вопросе, в том числе – привязывая его к Минскому процессу и уступкам со стороны Киева. Однако сдвиги здесь все равно невозможны до тех пор, пока Россия не откажется от конфронтационной риторики и поддержки сепаратистов и не начнет процесс реального мирного урегулирования. В тоже время Россия, даже если бы хотела пойти по этому пути, потребует в обмен гарантии по Крыму, которых Европа (да и весь цивилизованный мир) ей дать не может.

### **«Единожды солгав, кто тебе поверит»**

Единожды закрыв глаза на явное нарушение ключевых международных принципов сложно рассчитывать, что их будет кто-то (а прежде всего – сама Россия, не раз проявлявшая свои неоимперские амбиции территориального характера) придерживаться в дальнейшем. А значит, серьезный нарушитель (в данном случае – та же Россия) должен понести серьезную же кару. Это противоречие между эгоистическим желанием ЕС урегулировать отношения с Россией, но при этом невозможность отказаться от нормативной позиции, связанной с Крымом и Донбассом, ставит не только Брюссель, но и многие европейские столицы в сложное положение.

Во многом отсюда и постепенный рост давления ЕС на Киев в вопросе осуществления на-

ми постоянных односторонних «авансовых» шагов в Минском процессе, даже если эти шаги никак не связаны с симметричными шагами оппонентов. То, что в процессе выполнения этих договоренностей (особенно в одностороннем порядке) Украина может оказаться на десятилетия втянута во всеобъемлющий кризис разной степени интенсивности, ЕС волнует значительно меньше.

Однако и здесь существенного прогресса ЕС достичь не удалось, прежде всего – ввиду желания Москвы все же навязать европейцам свою игру и добиться полных уступок по всем ключевым для Кремля вопросам. Собственно, это традиционная тактика советской и российской дипломатии, сводящаяся к занятию бескомпромиссной позиции и придерживания ее до последнего<sup>3</sup>. (Вспомним хотя бы приснопамятного советского министра А. Громыко – пресловутого «мистера Нет», которого американские дипломаты сравнивали с бормашиной.)

Цель подобной «бескомпромиссной позиции» – побудить противоположную сторону самой найти обоснование предложению, которое большинство из визави России считали поначалу неприемлемым.

Однако эта тактика сегодня ведет лишь к усугублению конфронтации России с Западом, а значит, новая «холодная война» становится все реальнее.

Говоря о последнем, следует понимать, что обе стороны (Запад и Россия) подходят с разным видением своей успешности в нынешней «Холодной войне» – и с разным ресурсом. Российские элиты не делают из этого большой проблемы (как минимум – на тактическом уровне), надеясь на общий геостратегический реванш<sup>4</sup>. При этом они считают, что новая холодная война будет развиваться по законам «старой» холодной войны, а себя Россия считает полным аналогом СССР, извлекаям надлежащие уроки и проработавшим ключевые ошибки. Однако это в принципе неверно. Россия многократно слабее Советского Союза (прежде всего ресурсно и территориально), ее зависимость от мировой экономики еще большая, чем была у СССР, поэтому шаги Запада по экономическому давлению на Россию еще более эффективны. К тому же российское руководство упускает из виду самое главное: СССР, несмотря на весь приписываемый ему огромный потенциал, проиграл эту войну. И во многом «добила» его именно гонка вооружений. То есть именно то, на что сейчас пытается сделать ставку сама Россия.

<sup>3</sup> Шерр Дж. Жесткая дипломатия и мягкое принуждение: российское влияние за рубежом : пер. с англ. / Королевский институт международных отношений Chatham House, Центр Разумкова. – К. : Заповіт, 2013. – С. 69.

<sup>4</sup> Горбулін В. П. «Гібридна війна» як ключовий інструмент російської геостратегії реваншу // Стратегічні пріоритети. – 2014. – №4. – С. 5-12.

Показательно, что единственную угрозу, которую смогла противопоставить Россия экономически развитому Западу, это регресс к методам XIX-XX столетий, то есть к банальному «бряцанию оружием». В то время, как развитые страны решают свои конфликты и противоречия в иных пространствах (экономическом, культурном, информационном, гуманитарном), Россия смогла всему этому противопоставить лишь мертворожденную идею «русского мира» (который в рафинированном виде может выродиться лишь в православный панславянский фундаментализм и на определенном этапе может быть вообще запрещен в развитых странах так же, как и нацистская идеология), с одной стороны, и угрозу все обратить «в ядерный пепел», скатываясь к риторике Северной Кореи, – с другой.

В итоге все это вновь упирается в решение проблемы «черной дыры» Донбасса и поиск путей выхода из нее для всех основных субъектов. Однако здесь главной проблемой является нежелание сторон постараться взглянуть на ситуацию со стороны.

Ситуация не то что бы зашла в тупик, но очень близка к этому. Системное нежелание Москвы и ее подопечных – боевиков-сепаратистов ДНР/ЛНР вести разумные диалоги по мирному урегулированию создают патовую ситуацию «бесконечного тупика», из которого практически не видно выхода. Проблема еще и в том, что это накаляет ситуацию не только в зоне проведения АТО, но и на общем геостратегическом уровне – разворачивания новой холодной войны с неясными перспективами для всех ее участников. Европа все еще пытается верить в то, что ситуацию можно вернуть к «как было», но это невозможно – за прошедшие полтора года Украина слишком много пережила и слишком дорогой ценой получила этот урок «реал политик» чтобы вернуться к старому.

Многих сегодня беспокоит, что будет 1 января 2016 года, поскольку Минские соглашения были рассчитаны именно до этого периода, а за ними – вакуум политических договоренностей. И нам действительно нужен разумный план действий на эту перспективу. Четкий, реальный и взаимоприемлемый.

К сожалению, традиционная практика государственного управления в Украине – делать вид, что проблем завтрашнего дня либо не существует, либо они настолько далеки, что думать о них просто незачем. Между тем эти проблемы можно и нужно решать уже сегодня. «Неправда угнетает и противодействует», – указывал Григорий Сковорода, – но тем больше желание бороться с ней». И нам сегодня это необходимо делать ради самого выживания страны, более того – ради того, чтобы было за чем выжить и жить далее.

# СУЧАСНИЙ ТЕРОРИЗМ: ТЕНДЕНЦІЇ, ВИЯВИ, ВИКЛИКИ ТА ЗАГРОЗИ ДЛЯ УКРАЇНИ

Ткач Володимир Федорович,  
кандидат політичних наук, доктор філософії в галузі міжнародних відносин

Статтю присвячено комплексному аналізу актуальних проблем сучасного тероризму. Досліджено характерні риси міжнародного тероризму, визначено актуальні виклики та загрози для України, розглянуто наукові розробки з питань протидії тероризму в контексті проблем міжнародної та національної безпеки. У контексті статті міжнародний тероризм визначено як терористичні акти, що спрямовані в кінцевому підсумку на знищення або розхитування сучасної політичної системи світу. Виокремлено характерні риси міжнародного тероризму на сучасному етапі, зовнішні й внутрішні чинники. Акцентовано увагу на те, що сьогодні для України найімовірнішими та найнебезпечнішими є виклики й потенційні загрози, спричинені міжнародно-державним тероризмом з боку РФ, а також на високу ймовірність поповнення соціальної бази тероризму за рахунок деяких колишніх учасників воєнних конфліктів і бойових дій, які перебувають у стані «посттравматичного синдрому». У статті визначено першочергові системні заходи із запобігання тероризму в Україні та запропоновано надалі розвивати систему забезпечення антитерористичної безпеки, яка відповідала б стандартам провідних держав світу, а також створити дієвий механізм запобігання, реагування та протидії терористичним загрозам, життю і здоров'ю громадян України, установам і об'єктам державної власності України за її межами.

**Ключові слова:** тероризм, характерні риси, виклики, загрози.

**TKACH VOLODYMYR**

**TODAY'S TERRORISM: TRENDS, MANIFESTATIONS, CHALLENGES AND THREATS FOR UKRAINE.**

The article researches current issues connected with terrorism. It also distinguishes some particular features of international terrorism, and current challenges and threats posed to Ukraine. It analyzes scientific papers on combating terrorism as a part of international and national security goals. We define international terrorism as terror acts aimed at destruction or destabilization of the world's contemporary political system. The particular features of international terrorism at the current stage, external and internal factors are enumerated. It is underlined that the most probable and dangerous challengers and potential threats posed to Ukraine are caused by the Russian Federation's international state-sponsored terrorism. And we warn of the high probability of the terrorist social network enlargement by enrolling former participants of war conflicts and military operations, who suffer from posttraumatic syndrome. We indicate the primary countermeasures to terrorism in Ukraine and suggest further development of the counter-terrorism security system that would meet the standards of world leading countries. The suggested creation of a powerful means of prevention, response and counteraction to terrorist threats would protect health and lives of Ukrainian citizens, national state institutions and establishments within and beyond the borders of the country.

**Keywords:** terrorism, particular features, challenges, threats.

У ХХІ столітті особливого звучання набула тема тероризму як одного з найнебезпечніших і важкопрогнозованих глобальних викликів суспільству. Останнім часом тероризм стає дедалі кривавішим, жорстокішим, цинічнішим та різноманітнішим. Постійно зростає кількість держав, які відчули на собі жакливі наслідки терористичних актів. Доволі довго тероризм розглядали лише як проблему внутрішньої безпеки кожної окремої країни, проте його міжнародні масштаби переконливо довели обмеженість такого підходу. На сьогодні тероризм є складною науковою проблемою, розв'язання якої потребує застосування системно-комплексного міжгалузевого підходу. Зарубіжні й вітчизняні філософи, політологи, історики, державознавці, юристи досліджують і систематизують сучасний тероризм за різними ознаками, пропону-

ючи специфічні критерії класифікації та визначаючи характерні риси, що, природно, відображає багатовимірність і складність цього явища. Аналіз наукових робіт і нормативно-правової бази з порушеної проблематики засвідчив, що дотепер не вироблено загальновизнаної наукової теорії тероризму і політичного насильства, не знайдено чіткого, єдиного та загальновизнаного визначення міжнародного тероризму. А з огляду на те, що тероризм еволюціонує, глобалізується, трансформується і набуває транснаціональних рис, проблема вивчення цього феномену, його викликів та загроз є актуальною і для нашої країни.

Для дослідження характерних рис феномену міжнародного тероризму та визначення актуальності викликів і загроз для України було проаналізовано роботи вітчизняних та зарубіжних теро-

логів, зокрема В. Антипенка, М. Гуцало, В. Ємельянова, В. Зеленецького, В. Ліпкана, Ю. Марченка, В. Кубальського, Ю. Антоняна, Т. Бояр-Созонович, О. Князева, В. Лакера, В. Лунєєва, Є. Ляхова, І. Міхеєва, Л. Моджоряна, А. Новикова, О. Шелковнікової, А. Юр'єва, І. Яковенка та ін.

Вплив сучасного тероризму на суспільно-політичний розвиток людства розглянуто в спеціальних працях В. Вітюка, І. Гармашова, О. Грачова, С. Єфімова та ін. На нашу думку, актуальним є висновок І. Гармашова про те, що «діяльність світової спільноти є вкрай незадовільною: сили та засоби країн розпорошено по багатьох міжнародних організаціях, вони не скоординовані, їх удосконалення залежить від суперечливих політичних та економічних обмежень між державами, нагальні питання удосконалення взаємодії у протидії терористичним проявам знаходяться під тиском бюрократичних процедур» [8, 22].

Важливу групу становлять наукові розробки з питань протидії тероризму в контексті проблем міжнародної та національної безпеки (Г. Адлер, В. Антипенко, В. Буткевич, В. Глушков, В. Глущенко, В. Денисов, В. Ємельянов, І. Кресіна, І. Лазарєв, В. Ліпкан, А. Мацко, А. Машкова, М. Сенченко, І. Хижняк та ін.). Г. Адлер, зокрема, акцентує увагу на міжнародних правовідносинах «за участю України в сфері боротьби з тероризмом як злочином міжнародного характеру» [6, 4].

Проте ми вважаємо, що наразі недостатньо спеціальних досліджень, присвячених визначенню характерних рис міжнародного тероризму на сучасному етапі, актуальності загроз та викликів тероризму для України, механізму виявлення та протидії з огляду на ступені їхньої реальної загрози національній безпеці нашої держави.

Актуальність і водночас недостатня розробленість проблеми зумовила вибір теми статті: «Сучасний тероризм: тенденції, вияви, виклики і загрози для України».

**Метою** статті є аналіз характерних рис тероризму на сучасному етапі, основних тенденцій, викликів і потенційних загроз для України.

За висновками вітчизняних фахівців, нині в політичній, економічній, військовій, соціальній, правоохоронній та інших сферах нашої держави склалася надскладна ситуація через максимально широкий спектр реальних загроз національній безпеці, однією з яких є загроза міжнародного і внутрішнього тероризму [18].

Міжнародний тероризм – явище багатогранне й складне, про що може свідчити відсутність будь-якого єдиного понятійного підходу на міжнародному рівні. Наприклад, Державний департамент США визначає його як «тероризм, що стосується громадян і території більш ніж однієї країни». Тероризм стає міжнародним, як наголошує Л. Моджорян [13], коли:

- і терорист, і жертви тероризму є громадянами однієї держави чи різних держав, але злочин скоєний за межами цих держав;

- терористичний акт спрямований проти осіб, що захищені міжнародним правом;

- терористичний акт готують в одній державі, а скоюють в іншій;

- вчинивши терористичний акт в одній державі, терорист переховується в іншій, унаслідок чого постає питання про його екстрадицію.

У контексті цієї статті ми визначаємо міжнародний тероризм як терористичні акти, спрямовані в кінцевому підсумку на знищення або розхитування сучасної політичної системи світу, та поділяємо думку сучасних терологів, що характерними рисами міжнародного тероризму на сучасному етапі є:

- специфічна мета, що передбачає реалізацію альтернативного глобального проекту політичного розвитку світу, а саме – перевлаштування світу на інших, справедливіших, на думку терористів, засадах;

- «самодостатність», адже сучасні гравці транснаціонального тероризму є формально недержавними організаціями й групами, зокрема такими, як «Аль-Каїда» та «Ісламська держава», що розгорнули свою діяльність на території кількох держав і мають достатньо розвинуту інфраструктуру, до якої входять органи управління, табори для підготовки бойовиків тощо;

- глобальна загроза міжнародному правопорядку й безпеці (як наслідок – завдання шкоди політичній системі в цілому), складність, оскільки подвійність міжнародного тероризму (на прикладі російської агресії проти України – як міжнародно-державного тероризму) визначається також загрозою внутрішній безпеці держав, на території яких відбуваються безпосередньо теракти;

- розширення й поглиблення співробітництва між окремими терористичними організаціями, що виявляється в наданні допомоги одна одній кадрами, воєнно-технічними засобами, обміні досвідом тощо [9; 13];

- інтеграція кримінальної та терористичної діяльності (використання представників криміналітету в якості виконавців терактів та як найманців під час військової агресії РФ);

- використання представниками криміналітету національної та міжнародної фінансових систем для протиправного отримання коштів і спрямування їх на фінансування тероризму;

- «ісламізація» тероризму (нині відомі близько 500 ісламських об'єднань сектантського зразка «Аль-Каїда», «Ісламська держава», «Джабхат ан-Нусра», «Всесвітній фронт боротьби проти іудеїв і хрестоносців», «Аль-джихад», «Аль-Джамаа аль-Ісламія», «Ансар аль-Іслам» тощо) – «ісламістські терористи» пропонують світу глобальний проект, альтернативний західному, водночас, на думку Зейно Барана, вони намагаються втягнути Захід «в зіткнення між двома ідеологіями, що є суперниками в ісламському світі. Прихильники першої ідеології ві-

рять в те, що іслам можна сумістити зі світською демократією і основними цивільними свободами. Прихильники другої відстоюють ідею заміни існуючої світової системи новою ісламською державою (халіфатом)» [20].

Сучасний тероризм, тобто тероризм останнього десятиріччя XX століття і початку XXI століття, асоціюється насамперед з ісламськими фундаменталістами, яких підтримують радикальні режими Близького Сходу. Терористичні організації ісламістів орудують у міжнародних масштабах, використовуючи сучасні досягнення у сферах зв'язку, транспорту, озброєнь, і є джерелами загрози для життя величезної кількості людей (знищення Всесвітнього торгового центру в Нью-Йорку 11 вересня 2001 року, захоплення заручників під час спектаклю «Норд-Ост» у Москві, серія терактів 13 листопада 2015 року в Парижі, вибухи в Туреччині, знищення пасажирського літака авіакомпанії «Когалимавіа» над Синайським півостровом та ін.).

На жаль, доточно справджуються прогнози колишніх розвідників – членів Національної ради з розвідки (НРР) США про те, що у 2020 році людство почуватиметься в значно меншій безпеці, ніж сьогодні, а «Аль-Каїда» змінить розгалуженіші, але не менш радикально налаштовані угруповання терористів [15]. Фахівці-члени НРР вважають, що кількість і характер основних чинників, що породжують терор у сучасному світі, не зміниться упродовж найближчих 15 років, а основна частина терористичних угруповань складатиметься з представників радикально налаштованих ісламістських організацій. Відродження ісламської самоідентифікації призведе до створення широкої мережі поширення радикальної ідеології ісламу в Східній Європі, а також у Центральній і Південно-Східній Азії. Ці процеси супроводжуватимуться поглибленням солідарності серед мусульман, які ведуть боротьбу в Палестині, Чечні, Іраку, Афганістані, Кашмірі, Філіппінах та ін. Глобальна боротьба з терором і розвиток інформаційних технологій змусять терористів істотно змінити організаційні форми своєї діяльності.

До 2020 року, на думку експертів НРР, світовий тероризм буде еклектичною безліччю угруповань, осередків, індивідуальних бойовиків, які через інтернет та інші електронні системи майбутнього отримуватимуть навчальні матеріали, керівні вказівки, фінансові кошти для проведення акцій. Для фінансування терористичних актів і закупівлі необхідних для цього зброї та інших матеріальних засобів, як і раніше, використовуватимуть неформальні фінансові структури на зразок «хавала». Усі спроби західних спецслужб припинити таку банківську діяльність на території своїх держав не мали успіху, оскільки банківські операції в подібних банківських системах засновані на довірі, тому їх зазвичай не документують і проводять, не використовуючи

електронних засобів, через що відстежити грошові потоки практично неможливо. Особливу тривогу у фахівців викликає можливість появи в арсеналі бойовиків компонентів біологічної, хімічної та ядерної зброї. Підставою для занепокоєння може слугувати інформація про зростання активності бойовиків ісламістських угруповань з пошуку доступу до зброї масового ураження [15].

Імовірність використання ісламістськими терористами досягнень науково-технічного прогресу зростає через постійний процес «демократизації технологій», що дає змогу зробити інструменти масового знищення компактнішими, дешевшими й доступнішими для широкого кола осіб. Наприклад, якщо раніше вибухові пристрої та годинникові механізми до них були громіздкими й дорогими, то нині пластикова вибухівка і цифрові таймери до неї легкі й відносно дешеві, а витрати на захоплення літака інколи не набагато перевищують вартість авіаквитка.

Зазначений аспект також сприяв широкому впровадженню інформаційних технологій, унаслідок чого недорогі засоби зв'язку дали змогу стати глобальними тим групам, що раніше діяли в межах юрисдикції національних правоохоронних органів. Поява і широке розповсюдження інтернету внесли істотні зміни в можливості терористичних груп як у використанні глобального зв'язку, так і в пропагуванні власних ідей, підтриманні необхідних контактів, координації планів та пошуку необхідної інформації про об'єкти майбутніх терактів.

Крім цього, сучасна цивілізація містить у собі складні високотехнологічні системи, від безперебійного функціонування яких багато в чому залежить її існування. Розвиток зазначених систем супроводжується їхнім ускладненням і водночас підвищенням рівня вразливості й виходу з ладу. Зазначене, на думку експертів, призводить до того, що інфраструктура стає «вразливою для локальних аварій, котрі вже в свою чергу можуть викликати широкомасштабні або катастрофічні аварії».

На думку В. К. Майбороди, С. А. Кузьміна та інших експертів, міжнародні терористичні організації досі мають змогу використовувати територію України як транзитну територію для проникнення до країн Західної Європи, переховування своїх членів, створення бізнесових структур для фінансового забезпечення своєї діяльності, спроб придбання зброї та інших засобів ураження [12; 13; 14].

Отже, в Україні є проблема загроз тероризму, внутрішні першопричини якої слід шукати в політичній, економічній, соціальній сферах. Зокрема, убивство В. Гетьмана, Г. Гонгадзе, Є. Щербаня, М. Шкрібляка та замах на життя кандидата в Президенти України Н. Вітренко під час передвиборчої кампанії 2002 року, на-

родних депутатів України В. Марченка та Н. Лимар засвідчують, що ці злочини мали політичний характер, і їх було скоєно на замовлення. Низка вибухів в Україні в 2011 році (20 січня в Макіївці, 13 жовтня в Харкові, 16 листопада в Дніпропетровську й Запоріжжі), а також 27 квітня 2012 року в Дніпропетровську, доводить, що в нашій державі є підґрунтя для скоєння терористичних актів політично-економічного спрямування.

Водночас, за висновками вітчизняних експертів, нині для України найімовірнішими та найнебезпечнішими є виклики й потенційні загрози, спричинені міжнародно-державним тероризмом з боку РФ. Зокрема, до 2014 року Україну зараховували до країн з найменшим ризиком у цій сфері, а тероризм як соціальне явище в нашій державі тоді мав вияви, характерні для початкової стадії його розвитку. Проте з початку російської агресії та анексії Криму, а також безпосередньої участі збройних формувань РФ у терористичній діяльності, прямому керівництві незаконними збройними формуваннями на Донбасі, масштабному озброєнні й підготовці терористів, ситуація в Україні докорінно змінилася [19]. Підтвердженням цьому можуть слугувати численні повідомлення ЗМІ про вибухи та вбивства з використанням вогнепальної зброї, що трапилися в зоні АТО, Одеській, Харківській та інших областях України, а також майже щоденні звіти СБУ про виявлені на території нашої держави сховища (так звані «закладки») з вибухівкою, зброєю та боеприпасами.

На думку фахівців, в Україні є зовнішні й внутрішні чинники, які посилюють загрозу терористичних виявів. До зовнішніх чинників належать:

- геополітичне становище України на стику сфер впливу Росії, Заходу, США, Туреччини і країн мусульманського світу;
- терористична діяльність російсько-терористичних найманців і диверсійно-розвідувальних груп Збройних сил РФ у зоні АТО та прилеглих до неї областях України;
- масштабні незаконні постачання з РФ майже всіх видів зброї до деяких окупованих нею районів Донецької і Луганської областей;
- потужна інформаційна війна РФ проти України, використання всіх засобів спецпропаганди (несилових інструментів розв'язання політичних і воєнних завдань) з метою цілеспрямованого інформаційно-психологічного впливу на населення нашої держави;
- участь України в міжнародних миротворчих і антитерористичних операціях;
- ухвалення Україною рішень із чутливих питань міжнародної політики, які можуть суперечити позиції країн мусульманського світу;
- існування міграційних потоків через Україну з терористично небезпечних регіонів, зокрема Іраку, Сирії, Лівії, Афганістану, Пакистану, Таджикистану, Індії та ін.

Серед внутрішніх чинників терогенності слід виокремити:

- криміналізацію та корумпованість усіх галузей суспільства;
- поєднання кримінальної та терористичної діяльності, що виявляється в залученні представників криміналітету як виконавців терактів та найманців під час військової агресії РФ [18];
- поширення незаконного обігу зброї в Україні з початку 2014 року;
- соціально-економічне розшарування та соціальне невдоволення більше ніж 83 % населення держави, яке перебуває за межею прожиткового мінімуму;
- неефективність правоохоронної та судової систем влади;
- внутрішньополітичну нестабільність, спроби посилити протистояння західного і східного регіонів України, розігрівання «сепаратистських настроїв»;
- присутність в Україні прихильників міжнародних ісламістських терористичних та релігійно-екстремістських організацій, посилення фундаменталістського впливу на окремих осіб, які сповідують ідеологію релігійно-екстремістських організацій [18];
- наявність в Україні дипломатичних представництв та установ іноземних держав, які беруть активну участь в антитерористичних операціях на територіях Іраку, Сирії та Афганістану.

На нашу думку, слід окремо виокремити такий внутрішній чинник як висока ймовірність поповнення соціальної бази тероризму за рахунок деяких колишніх учасників воєнних конфліктів і бойових дій, які перебувають у стані «посттравматичного синдрому».

Цілком очевидно, що розроблення ефективних заходів із запобігання тероризму в Україні є нагальним питанням державної політики. Нинішня антитерористична політика України передбачає впровадження механізму, що поєднує сукупність політичних, правових, організаційних, інформаційних, соціальних, контррозвідувальних, розвідувальних, оперативно-розшукових, режимних, фінансових та інших заходів і окрему організаційну систему, до якої органи державної влади й управління залучаються відповідно до нормативно-правових актів, а громадські організації – на умовах заохочення і сприяння.

Слід зазначити, що в Україні впродовж останніх років на законодавчому рівні загалом сформовано систему забезпечення антитерористичної безпеки, яка дає змогу організувати роботу з відвернення й припинення терористичних актів, запобігання кризовим ситуаціям та відповідає стандартам провідних держав світу.

Правову основу боротьби з тероризмом в Україні становлять Конституція України, Кримінальний кодекс України, Закон України «Про

боротьбу з тероризмом» [3], інші закони України [1; 2], Європейська конвенція про боротьбу з тероризмом, Міжнародна конвенція про боротьбу з бомбовим тероризмом, Міжнародна конвенція про боротьбу з фінансуванням тероризму, інші міжнародні договори України, згоду на обов'язковість яких надала Верховна Рада України.

На нашу думку, з метою реалізації антитерористичної політики наша держава повинна:

- надалі активно підтримувати заходи світової спільноти в боротьбі з цим явищем, дотримуватися взятих на себе зобов'язань, сприяти тісній співпраці спеціальних органів з подібними структурами інших країн, уніфікувати законодавчу базу на основі міжнародних норм, обрати принципову позицію засудження будь-яких форм тероризму, навіть якщо є виправдувальні мотиви;

- посилити інформаційний обмін і співпрацю вітчизняних силових відомств (МО України, СБУ, СЗРУ, МВС України, Генеральної прокуратури, АДПСУ та ін.), що беруть участь у боротьбі з тероризмом, для підвищення ефективності їх взаємодії і координації під час проведення спільних контр- і антитерористичних операцій;

- активізувати роботу з реалізації норм Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань міграції», який набув чинності 5 травня 2011 року, що насамперед стосуються створення належних правових засад посилення боротьби з нелегальною міграцією, поліпшення управління міграційними процесами, посилення юридичної відповідальності за правопорушення в цій сфері, посилення юридичної відповідальності як іноземців, так і громадян України за порушення міграційного законодавства;

- особливу увагу доцільно приділяти профілактичній роботі, яка повинна відбуватися на різних рівнях:

- *політичному* – нейтралізація передумов, що посилюють загрозу тероризму, коригування, відповідно до ситуації, політико-правового поля;

- *економічному* – розроблення механізмів реалізації затверджених економічних програм, фінансування спеціальних програм боротьби зі злочинністю, підвищення життєвого рівня населення, організація і контроль за реалізацією заходів з унеможливлення фінансування тероризму;

- *соціальному* – формування в суспільстві об'єктивних і точних уявлень про реальні можливості тероризму, віри в принципову непоступливість держави щодо шантажу з боку терористів, запровадження сучасних освітніх програм і педагогічних технологій, спрямованих на виховання дітей і молоді України на засадах національної

свідомості, міжнаціональної толерантності, правового світогляду та нетерпимості до тероризму;

– *індивідуальному* – адресний профілактичний вплив, що містить у собі правовий, ідеологічний, інтернаціональний, патріотичний аспекти.

Серед першочергових системних заходів також можна визначити:

- мінімізацію соціально-економічних та корупційних чинників терогенного характеру;

- створення системи соціально-психологічної реабілітації та адаптації осіб, які потерпають від «повоєнного посттравматичного синдрому»;

- упровадження системи захисту об'єктів, вразливих з диверсійно-терористичного погляду;

- посилення антикримінального складника протидії терористичній та сепаратистській діяльності;

- реформування системи аналітичного забезпечення антитерористичної діяльності, упровадження європейських моделей підготовки кадрів у цій сфері;

- розроблення й упровадження на державному рівні системи професійної та ефективної протидії спецпропаганді РФ проти України;

- удосконалення системи міжнародного співробітництва, інтеграцію української безпекової системи з європейським простором безпеки та юстиції тощо.

## Висновки

Для України зростає актуальність викликів і потенційних загроз, спричинених міжнародним тероризмом, що зумовлено терористичною діяльністю російсько-терористичних найманців та диверсійно-розвідувальних груп Збройних сил РФ у зоні АТО та прилеглих до неї областях України, розширенням політичних, економічних, гуманітарних та культурних зв'язків України з країнами світу, де тривають збройні конфлікти, участю українського військового контингенту в миротворчих операціях, перебуванням в нашій країні понад 100 тисяч іноземців з країн Близького Сходу, Південно-Східної і Центральної Азії, Північної Африки (з них більше ніж 30 тисяч студентів – громадян країн, що традиційно постачають нелегальних мігрантів, серед яких виявлено прихильників міжнародних ісламістських терористичних та релігійно-екстремістських угруповань), нестабільністю соціально-політичної ситуації в державі тощо.

Потрібно надалі розвивати систему забезпечення антитерористичної безпеки, яка відповідала б стандартам провідних держав світу, а також створити дієвий механізм запобігання, реагування та протидії терористичним загрозам, життю і здоров'ю громадян України, установам і об'єктам державної власності України поза її межами.



## Список використаних джерел

1. *Про розвідувальні органи України*: закон України від 22.03.2001 р. № 2331-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 19.
2. *Про ратифікацію* Рішень про створення та діяльність Антитерористичного центру держав – учасниць Співдружності Незалежних Держав: закон України від 04.10.2001 р. № 2758-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 6.
3. *Про боротьбу з тероризмом*: закон України від 31.05.2005 р. № 2600-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 25.
4. *Договор о сотрудничестве государств-участников СНГ в борьбе с терроризмом* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [cisatc.org/135/152/275](http://cisatc.org/135/152/275)
5. *Программа сотрудничества государств-участников СНГ в борьбе с терроризмом и иными насильственными проявления экстремизма на 2011-2013 годы* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [cisatc.org/135/151](http://cisatc.org/135/151)
6. Адлер Г. Е. Проблемы борьбы с терроризмом у национальному законодавстві держав і міжнародно-правовій практиці: автореф. дис. ... к. ю. н. / Г. Е. Адлер. – К.: Б.и., 2003. – 13 с.
7. Вознюк В. С. Міжнародний тероризм у сучасних глобалізаційних стратегіях: автореф. дис. ... к. політ. н.: спец. 23.00.04 «Політичні проблеми міжнародних систем та глобального розвитку» / В. С. Вознюк. – К.: Б.и., 2005. – 17 с.
8. Гармашов І. Ю. Вплив сучасного тероризму на суспільно-політичний розвиток людства: автореф. дис. ... к. політ. н.: спец. 23.00.01 «Теорія та історія політичної науки» / І. Ю. Гармашов. – К., 2006. – 25 с.
9. Горбунов Ю. С. Тероризм и правовое регулирование противодействия ему: монографія / Ю. С. Горбунов. – М.: Молодая гвардія, 2008. – 460 с.
10. Гуцало М. Г. Організація протидії сучасному тероризму / М. Г. Гуцало. – К.: ТОВ «Видавництво Аратта», 2009. – 262 с.
11. Діяльність міжнародних терористичних та релігійно-екстремістських організацій ісламсько-фундаменталістського напрямку. – К.: Б.и., 2010. – С. 108–110.
12. Майборода В. К. Вступне слово / В. К. Майборода // Державна політика у сфері запобігання тероризму: міжнародний досвід і його актуальність для України: [зб. матер. наук.-практ. конф.], Київ, 31 жовт. 2008 р. – К.: Інтертехнологія, 2008. – С. 6–7.
13. Моджорян Л. А. Тероризм: правда і вигадки / Л. А. Моджорян. – К.: Політвидав України, 1985. – 175 с.
14. *Общие тенденции исламского политического процесса в мире* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.easttime.ru/section>.
15. *Отчет Национального совета по разведке США* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nationalsecurity.ru/library/00016future.htm>.
16. Пилар П. Географія ісламистського тероризма розширилась / П. Пилар [Електронний

## References

1. *Pro rozviduvalni orhany Ukrayiny*: zakon Ukrayiny vid 22.03.2001 r. № 2331-III // Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny. – 2001. – № 19.
2. *Pro ratyfikaciyu* Rishen pro stvorenniya ta diyalist Antyterorystychnoho centru derzhav – uchasnyc Spivdruzhnosti Nezaleznykh Derzhav: zakon Ukrayiny vid 04.10.2001 r. № 2758-III // Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny. – 2002. – № 6.
3. *Pro borotu z teroryzmoz*: zakon Ukrayiny vid 31.05.2005 r. № 2600-IV // Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny. – 2005. – № 25.
4. *Dogovor o sotrudnichestve gosudarstv-uchastnikov SNG v borbe s terrorizmoz*. Retrieved from [cisatc.org/135/152/275](http://cisatc.org/135/152/275)
5. *Programma sotrudnichestva gosudarstv-uchastnikov SNG v borbe s terrorizmoz i inymi nasilstvennymi projavleniya jekstremizma na 2011-2013 gody*. Retrieved from [cisatc.org/135/151](http://cisatc.org/135/151)
6. Adler H. E. Problemy borotby z teroryzmoz u nacionalnomu zakonodavstvi derzhav i mizhnarodno-pravovij praktyci: avtoref. dys. ... k. yu. n. / H. E. Adler. – K.: B.y., 2003. – 13 s.
7. Voznyuk V. S. Mizhnarodnyj teroryzm u suchasnykh hlobalizacijnykh stratehiyakh: avtoref. dys. ... k. polit. n.: spec. 23.00.04 «Politychni problemy mizhnarodnykh system ta hlobalnoho rozvytku» / V. S. Voznyuk. – K.: B.y., 2005. – 17 s.
8. Harmashov I. Yu. Vplyv suchasnoho teroryzmu na suspilno-politychnyj rozvytok lyudstva: avtoref. dys. ... k. polit. n.: spec. 23.00.01 «Teoriya ta istoriya politychnoyi nauky» / I. Yu. Harmashov. – K., 2006. – 25 s.
9. Gorbunov Ju. S. Terrorizm i pravovoe regulirovanie protivodejstviya emu: monografija / Ju. S. Gorbunov. – M.: Molodaja gvardija, 2008. – 460 s.
10. Hucalo M. H. Orhanizaciya protydyi suchasnomu teroryzmu / M. H. Hucalo. – K.: TOV «Vydavnytvo Aratta», 2009. – 262 s.
11. *Diyalnist mizhnarodnykh terorystychnykh ta relihijno-ekstremistskykh orhanizacij islamsko-fundamentalistskoho napryamku* // Informacijnyj byuleten 4 departamentu. – K.: SZRU, 2010. – S. 108–110. – Inv. № 1322/dsk.
12. Majboroda V. K. Vstupne slovo / V. K. Majboroda // Derzhavna polityka u sferi zapobihannya teroryzmu: mizhnarodnyj dosvid i joho aktualnist dlya Ukrayiny: [zb. mater. nauk.-prakt. konf.], Kyiv, 31 zhovt. 2008 r. – K.: Inter-tekhnohlohiya, 2008. – S. 6–7.
13. Modzhoryan L. A. Teroryzm: pravda i vyhadky / L. A. Modzhoryan. – K.: Polityvdav Ukrayiny, 1985. – 175 s.
14. *Obshhie tendencii islamskogo politicheskogo processa v mire*. Retrieved from <http://www.easttime.ru/section>.
15. *Otchet Nacionalnogo soveta po razvedke SShA*. Retrieved from <http://www.nationalsecurity.ru/library/00016future.htm>.
16. Pilar P. Geografija islamistskogo terrorizma rasshirilas' / P. Pilar. Retrieved from <http://www.antiterror.kz>

ресурс]. – Режим доступу: <http://www.anti-terror.kz>

17. *Словарь* конфликтолога / [А. Я. Анцупов, А. И. Шипилов]. – СПб. : Питер, 2006. – 528 с.

18. *Семикін М. В.* Створення терористичної групи чи терористичної організації: [кримінально-правове дослідження] / М. В. Семикін. – Х. : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2003. – 145 с.

19. *Оцінювання та управління ризиками у сфері протидії транснаціональній організованій злочинності в Україні: кримінологічний моніторинг, тактичний аналіз та використання відкритих джерел* / І. М. Гриненко, Д. М. Прокоф'єва-Янчиленко, Б. В. Сокрут. – К. : ВІТЕ, 2015. – 158 с.

20. *Протидія терористичній діяльності (Кримінально-правові аспекти)* / О. В. Шамара, О. Ф. Бантишев, Р. Л. Чорний. – К. : НА СБУ, 2011. – 159 с.

21. *Baran Z.* Fighting the War of Ideas / Zeyno Baran // Foreign Affairs. – 2005. – Vol. 84; Iss. 6. – Nov./Dec.

17. *Slovar* konfliktologa / [A. Ja. Ancupov, A. I. Shipilov]. – SPb. : Piter, 2006. – 528 s.

18. *18. Semykin M. V.* Stvorenniya terorystychnoyi hrupy chy terorystychnoyi orhanizaciyi: [kryminalno-pravove doslidzhennya] / M. V. Semykin. – Kh. : Vyd-vo Nac. un-tu vnutr. sprav, 2003. – 145 s.

19. *Ocinyuvannya ta upravlinnya ryzykamy u sferi protydyi transnacionalnij orhanizovaniy zlochynnosti v Ukraini: kryminolohichnyj monitorynh, taktychnyj analiz ta vykorystannya vidkrytykh dzherel* / I. M. Hrynenko, D. M. Prokofyeva-Yanchylenko, B. V. Sokrut. – K. : VITE, 2015. – 158 s.

20. *Protydiya terorystychnij diyalnosti (Kryminalno-pravovi aspekty)* / O. V. Shamara, O. F. Bantyshch, R. L. Chornyj. – K. : NA SBU, 2011. – 159 s.

21. *Baran Z.* Fighting the War of Ideas / Zeyno Baran // Foreign Affairs. – 2005. – Vol. 84; Iss. 6. – Nov./Dec.

# БОРІТЬБА З КОРУПЦІЄЮ В СЕКТОРІ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ: СВІТОВИЙ ДОСВІД І УКРАЇНА

Сьомін Сергій Валерійович,  
доктор політичних наук, професор;  
Дрьомов Сергій Володимирович,  
кандидат юридичних наук

Проаналізовано закордонний досвід у сфері боротьби з корупцією в секторі безпеки і оборони та розроблено пропозиції щодо його застосування в Україні. Мета статті – розглянути особливості боротьби з корупцією в секторі безпеки і оборони, дослідити специфіку застосування міжнародних антикорупційних правових актів, виокремити позитивний іноземний досвід у цій сфері, а також запропонувати механізми його адаптації в Україні. Завдяки здійсненому аналізу міжнародних правових актів з питань антикорупційної боротьби та передових світових практик у цій сфері авторам вдалося запропонувати комплекс принципів протидії корупції в секторі безпеки і оборони, який має всі підстави бути реалізованим у нашій країні. Спираючись на міжнародний досвід, у статті обґрунтовуються принципи вдосконалення антикорупційної стратегії, ведення постійного антикорупційного моніторингу, запровадження найсуворішого покарання за корупційні злочини, максимально широкого оприлюднення, прозорості та комп'ютеризації процесів ухвалення управлінських господарських рішень у секторі безпеки і оборони, а також поширення в силових структурах ідеології патріотизму, морально-етичної поведінки та несприйняття корупції.

**Ключові слова:** сектор безпеки і оборони України, боротьба з корупцією, міжнародний досвід, антикорупційне законодавство.

*SOMIN SERGII, DROMOV SERGII*

*FIGHTING CORRUPTION IN THE SECURITY AND DEFENCE SECTOR: INTERNATIONAL EXPERIENCE AND UKRAINE.*

The article is devoted to the analysis of international experience in combating corruption in the security and defence sector and formulate proposals for the Ukraine. The aim of this paper is analyzing the positive foreign experience of combating corruption in the security and defence sector, as well as exploring the possibility of its implementation in Ukraine. The authors proposed a set of principles for combating corruption in the security and defence sector, which has every reason to be realized in our country. Based on international practice, justified principles improve anti-corruption strategy, maintaining constant monitoring of anti-corruption, implementation of the harshest penalties for corruption offences, the widest possible openness and computerization of management decision processes economic decisions in the security and defence sector, as well as the introduction of the power structures of the ideology of patriotism, moral-ethical behavior and rejection of corruption.

**Keywords:** security and defence sector, combating corruption, international experience, anti-corruption legislation.

Запобігання та протидія корупції залишається однією з найгостріших проблем сучасного етапу українського державотворення. Як свідчать дані *Transparency International*, Україна із 26 балами (зі 100 можливих) перебуває на 142 місці (зі 175 країн) за Індексом *TI*. Ми залишаємося однією з найбільш корумпованих держав світу і знаходимося на одному щаблі з Угандою та Коморськими островами [9]<sup>1</sup>.

<sup>1</sup>*Transparency International* – міжнародна неурядова організація, яка займається дослідженням рівня корупції у країнах світу та боротьбою з нею. Як глобальний антикорупційний міжнародний рух була заснована в 1993 р. у Берліні колишнім директором Всесвітнього банку П. Айгеном. Налічує понад 90 національних представництв та працює більше ніж у 100 країнах світу.

**Індекс сприйняття корупції** (*Corruption Perceptions Index*) базується на незалежних опитуваннях, у яких беруть участь міжнародні фінансові й правозахисні експерти, зокрема Світового банку, *Freedom House*, *World Economic Forum*, Азійського і Африканського банків розвитку. Індекс є оцінкою від 0 (найвищий рівень корупції) до 100 (відсутність корупції).

За нашими оцінками, така ситуація зумовлена насамперед малоефективним поступом на шляху руйнування корупційних схем, які стали невід'ємним атрибутом владних інституцій і переходять у «спадщину» від уряду до уряду. Нещодавно прийняті антикорупційні закони заклали фундамент і засвідчили світові намір України рухатися у бік реформ. Але політична воля – це не лише рішучі заклики з високих трибун. Це цілком практичні кроки, спрямовані на виконання положень нових антикорупційних законів, зокрема прозорий підбір персоналу нових антикорупційних органів, покарання всіх причетних до корупційних схем, невтручання в роботу борців з корупцією тощо. Саме цього не вистачає Україні, аби піднятися у рейтингах Індeksu сприйняття корупції [8].

Як неодноразово зазначав у своїх виступах Президент України П. Порошенко, «одним із найголовніших пріоритетів у 2015 році є прин-

ципова, послідовна та ефективна боротьба з корупцією. Ця боротьба вкрай важлива для виживання України як держави» [6].

Проблема запобігання й боротьби з корупцією в Україні є досить актуальною як у науковому, так і в практичному сенсі. Цьому питанню присвячено багато робіт практично з усіх гуманітарних галузей наук, особливо юридичних, економічних, політичних, державного управління тощо. Але при цьому відверто бракує наукових розвідок, які б досліджували антикорупційну діяльність у секторі безпеки і оборони, роблячи наголос не на правоохоронній, а саме на військовій організації держави. На наше глибоке переконання, успіх євроінтеграційних перетворень в Україні можливий лише за умов, коли в нашій країні не залишиться так званих закритих сфер життєдіяльності, а цивільний контроль стане невід'ємним складником ухвалення управлінських рішень на всіх шаблях системи державного управління.

**Мета** статті – розглянути особливості боротьби з корупцією в секторі безпеки і оборони, дослідити специфіку застосування міжнародних антикорупційних правових актів та виокремити позитивний іноземний досвід у цій сфері, а також запропонувати механізми його адаптації в Україні.

Корупція в секторі безпеки є однією з ключових загроз національній безпеці, адже недоброчесність та корумпованість людей у погонах підбивають рівень довіри суспільства і міжнародних інституцій до всього силового блоку України, не дозволяють ефективно забезпечувати безпеку громадян, загрожують демократичному врядуванню та фундаментальним принципам існування держави в сучасному світі, а отже, посилюють внутрішню вразливість держави до впливу потенційних викликів безпеки.

Як свідчить практика, саме державний сектор безпеки є особливо вразливим до різних корупційних махінацій, передусім внаслідок своєї «закритості» від прямого громадського та парламентського контролю, а також з огляду на обмежений доступ до інформації щодо життєдіяльності останнього. Так, за даними *Transparency International* (2013 р.), загальний обсяг корупції у світовому ВПК становить близько 20 млрд дол. США на рік. Дослідження проводилося протягом 2 років у 82 країнах світу. При цьому найнижчий рівень корупції у військовій сфері зафіксовано в Німеччині та Австралії. Найгірше військові бюджети контролюються у Єгипті, Сирії та Демократичній Республіці Конго. Крім того, більшість оборонних кампаній, які займаються експортом озброєння, також причетні до корупційної діяльності. А тому вкрай важливо, щоб будь-які дії керівників структур сектору безпеки, які є потенційно корупційно небезпечними, були максимально прозорими, прогнозованими, ефективними та адекватними [9].

Аналіз відкритих джерел інформації, що ілюструють стан протидії корупції в секторі безпеки за кордоном, свідчить про наявність досить ефективно функціонуючих механізмів, які обмежують корупційні ризики до рівня, на якому вони не становлять серйозної загрози для національної безпеки держави. У сучасних демократичних суспільствах вже започаткована й ефективно функціонує певна система заходів боротьби з корупцією у секторі безпеки, яка побудована на невідворотності відповідальності за вчинення будь-яких корупційних злочинів, незважаючи на час і персоналії. Для нас особливого значення набуває досвід країн, які, реалізуючи антикорупційні програми, досягли необхідних позитивних результатів і заклали основи сталого суспільно-політичного розвитку (зокрема, й у контексті забезпечення національної безпеки).

Здійснений аналіз свідчить, що більшість державних антикорупційних програм розвинених країн у секторі безпеки ґрунтуються на загальноприйнятих міжнародно-правових документах, які визначають основні підходи щодо боротьби з корупцією, з-поміж яких насамперед варто назвати такі:

- міжнародні антикорупційні акти, прийняті ООН (Резолюція Генеральної Асамблеї ООН 3514 (XXX) від 15 грудня 1975 р.; Керуючі принципи для ефективного виконання Кодексу поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку (1989 р.); Резолюції VIII Конгресу ООН із запобігання злочинності й поведіння із правопорушниками «Корупція у сфері державного управління» 1990 р.; Ухвала VIII Конгресу ООН (м. Гавана, 1990 р.) «Практичні заходи боротьби з корупцією»; Резолюція Генеральної Асамблеї ООН від 12 грудня 1996 р. (A/ RES/51/59) «Боротьба з корупцією»; Декларація ООН 1996 р. «Про боротьбу з корупцією та хабарництвом в міжнародних комерційних операціях»; Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб 1996 р.; Кримінальна конвенція Ради Європи про боротьбу з корупцією від 27 січня 1999 р.; Конвенція ООН проти корупції, прийнята на 58-й сесії Генеральної Асамблеї ООН у жовтні 2003 р.) [3-5];

- акти Ради Європи проти корупції (Двадцять принципів боротьби з корупцією (1997 р.); Кримінальна Конвенція Ради Європи про боротьбу з корупцією (1999 р.); Цивільна Конвенція Ради Європи про боротьбу з корупцією (1999 р.); Модельний кодекс поведінки для державних службовців (2000 р.); Єдині правила протидії корупції при фінансуванні політичних партій та виборчих кампаній (2003 р.);

- документи Європейського Союзу проти корупції (Комюніке Європейської комісії від 28 травня 2003 р. «Щодо комплексної політики ЄС з протидії корупції»; Рамкове рішення Ради ЄС № 568 від 22 липня 2003 р. «Про боротьбу з корупцією в приватному секторі»);

• акти Організації Економічного Співробітництва та Розвитку проти корупції. Антикорупційна мережа для Східної Європи та Центральної Азії (Стамбульський план дій з боротьби проти корупції Антикорупційної мережі для Східної Європи та Центральної Азії ОЕСР (2003 р.).

У ЄС контроль за реалізацією правових актів у сфері протидії корупції покладено на спеціальний загальноєвропейський орган ЄС – GRECO<sup>2</sup>.

Аналіз міжнародних правових актів з питань антикорупційної боротьби та передових світових практик дозволяє виокремити найважливіший комплекс принципів протидії корупції в секторі безпеки, який має всі підстави бути застосованим в Україні.

**По-перше.** Високий патріотизм і професіоналізм керівників сектору безпеки всіх ланок, які виявляються, зокрема, в їх діяльності виключно в інтересах суспільства, а не окремих олігархічних кланів, і в умовах максимально допустимої відкритості.

**По-друге.** Прозорість та підзвітність структур сектору безпеки суспільству через вільний доступ громадських організацій до процесу ухвалення і виконання управлінських рішень у сфері оборонного (силового) бюджету.

**По-третє.** Реальне забезпечення прав та захисту приватної власності (яка отримана легальним шляхом) як запорука захисту від рейдерських захоплень, незаконних платежів, хабарів тощо.

**По-четверте.** Невідворотність відповідальності за скоєння корупційних дій, незважаючи на час, що минув, та персоналії.

**По-п'яте.** Посилений контроль держави і суспільства за діяльністю осіб, що працюють у секторі безпеки й оборони, одним із механізмів якого є публічне оприлюднення декларацій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру державними службовцями, народними депутатами України та іншими суб'єктами владних повноважень.

Прикладом посиленого контролю держави в секторі безпеки в США є прийнятий у 2001 р. «Патріотичний акт» (*USA PATRIOT Act*); повна назва: *Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism* («Про згуртування та зміцнення Америки шляхом забезпечення необхідними засобами, що необхідні задля припинення і запобігання тероризму»). Цим феде-

ральним законом суттєво розширено повноваження уряду та поліції щодо нагляду за громадянами, прослуховування, електронного спостереження тощо. Крім того, у 2013 р. Президент США Б. Обама закликав громадськість усвідомити, що «безпека й особиста інформація не можуть бути відокремлені один від одного на 100 %» [11].

**По-шосте.** Необхідність захисту свідків у кримінальних та цивільних справах проти корупціонерів. Найважливіші принципи захисту свідків представлено в нормах прийнятої 29 листопада 1985 р. Генеральною Асамблеєю ООН Декларації про основні принципи правосуддя для жертв злочинів та зловживань владою.

**По-сьоме.** Необхідність профілактики скоєння корупційних діянь, що передбачає цілеспрямовану зміну свідомості керівників сектору безпеки, формування у громадян, які взаємодіють із представниками «силового блоку», загального негативного ставлення й особистого неприйняття корупції.

Удосконалюючи систему протидії корупції в Україні, доцільно враховувати міжнародний досвід боротьби з корупцією в секторі безпеки, який може бути ефективно використаний і в нашій країні.

Так, у системі законодавства США немає єдиного федерального закону, який би регламентував застосування антикорупційних механізмів усередині країни, однак відповідні положення містяться в низці нормативно-правових актів, зокрема Законі про неправдиві звіти (1863 р.); Законі про фондові біржі (1934 р.); Кодексі законів США (1952 р.), розділі 18 глави 63 «Поштові та інші види шахрайства»; Кодексі внутрішніх доходів (1954 р.), Законі про звітність щодо валютних та міжнародних операцій (1970 р.), Законі про іноземну корупційну практику (1977 р.), Акті про етику поведінки державних службовців (1978 р.) тощо.

5 травня 1977 р. було прийнято Закон про корупцію за кордоном (*Foreign Corrupt Practices Act*) – федеральний закон про боротьбу з корупцією у міжнародній діяльності, який має екстериторіальну дію, тобто його юрисдикція поширюється за територію США. Приводом для прийняття цього закону став Уотергейтський скандал (1972 р.) Розслідування виявило не лише незаконне встановлення пристроїв для прослуховування, а й участь великих компаній у підкупі іноземних посадових осіб з метою отримання ділової вигоди. Серед цих компаній опинилися *Lockheed corporation, Exxon, Mobil, Phillips Petroleum* [2].

17 жовтня 1990 р. було підписано виконавчий наказ Президента США № 12731, у якому визначено обов'язкові для всіх посадовців загальні принципи етичної поведінки – максимально конкретні юридичні та морально-етичні вимоги, що висуваються як до державних керів-

<sup>2</sup> GRECO (*The Group of States against Corruption* – «Група держав проти корупції») – орган Ради Європи з антикорупційного моніторингу. Утворений 1 травня 1999 р. Нині об'єднує 49 держав-учасниць (крім членів РЕ, а також США, Білорусь та Україну). Головна мета – допомога країнам-учасницям у боротьбі з корупцією. Встановлює антикорупційні стандарти щодо діяльності держави та контролює відповідність практики цим стандартам. Штаб-квартира – Страсбург (Франція).

ників вищої ланки, так і до рядових держслужбовців. У наказі, зокрема, наголошується: «державну службу слід розглядати як таку сферу діяльності, із якої виключені будь-які особисті чи фінансові інтереси, що перешкоджають сумлінному виконанню службового обов'язку» [10].

Визначальною характеристикою антикорупційної політики Сполучених Штатів у секторі безпеки є фактична відсутність імунітетів, які б давали можливість керівникам будь-якого рангу уникати покарання за корупційну діяльність. А отже, будь-хто після звільнення з посади може бути притягнений до відповідальності, хоча і в особливому порядку. Так, наприклад, антикорупційним законодавством США за різні види корупції – хабар, кікбекінг (виплата частини незаконних грошей учаснику оборудки) тощо – передбачено штрафи у потрібному розмірі хабара або тюремне ув'язнення строком від 15 років. Або і перше, і друге одночасно, а за обтяжуючих обставин – позбавлення волі до 20 років.

За висновками **болгарських експертів**, у боротьбі з корупцією в секторі безпеки необхідно насамперед:

- застосовувати комплексний підхід до оцінювання корупційних ризиків;
- чітко визначати пріоритетність завдань;
- зосереджувати зусилля на антикорупційних заходах.

На їхню думку, західні партнери не завжди повністю розуміють місцеві проблеми і досить часто зосереджують увагу лише на закупівлях для оборонного сектору – зоні, що залучає значні дискреційні повноваження. Однак в оборонних інституціях Східної Європи є й інші зони, еквівалентні за своєю прибутковістю і навіть вигідніші, ніж зазначена закупівля, а саме:

- непомірна інфраструктура;
- надлишкові системи озброєння та знаряддя;
- оборонні підприємства, що перебувають у державній власності або власності Міністерства оборони;
- призначення на дипломатичні посади або еквівалентні місії за кордоном;
- залучення військового персоналу до міжнародних миротворчих місій;
- рекрутинг кадрів оборонного сектору до компаній, що підписали контракти з Міністерством оборони тощо.

У випадку з Болгарією проблема корупції в оборонному секторі вирішується комплексно, з частковим залученням досвіду, отриманого під час запровадження ініціативи НАТО з посилення доброчесності. Головний акцент було зроблено на суттєвому посиленні прозорості і підзвітності громадськості, а також використанні надсучасних ефективних практик задля оцінювання результатів:

- оборонне відомство оприлюднило для загального доступу інформацію про структуру сил, плани закупівель для оборонного сектору,

кадрову політику, соціальні пільги і дотації тощо;

- оприлюднювалися не лише урядові документи і плани розвитку збройних сил, а й оборонні програми, бюджети, регулярні звітності про виконання оборонної політики, а також звіти незалежних аудиторських перевірок;

- прозорість і підзвітність у сфері оборони передбачали якомога ширше залучення громадськості, що надавало громадським організаціям можливість висловити свою думку стосовно наявних оборонних програм, варіантів політики, планів, а також звітів про їх виконання.

На переконання болгарських фахівців, будь-які спроби посилити доброчесність і подолати корупцію у сфері управління оборонними ресурсами мають здійснюватися в межах єдиної системи доброчесного управління [7].

## Висновки

1. Як свідчить міжнародний досвід, дієва антикорупційна стратегія має бути логічно вибудованою цілісною системою, яка складається із взаємозалежних елементів, з-поміж яких насамперед варто виокремити такі:

- ефективне антикорупційне законодавство;
- автономний (незалежний) спеціальний державний орган з боротьби з корупцією;
- сталий економічний розвиток країни;
- нетерпимість до корупції з боку населення держави, залучення його до участі в реалізації державної антикорупційної політики.

2. За висновками експертів, в Україні найвищий рівень корупції спостерігається у сферах діяльності, пов'язаних із державними закупівлями, ліцензуванням, квотуванням, бюджетними трансфертами тощо. У зв'язку з цим особливої актуальності набувають питання постійного антикорупційного моніторингу найвразливіших із цього погляду ділянок сектору безпеки, а також запровадження якісно нової системи рекрутингу кадрів силових структур.

3. Досвід розвинених країн свідчить, що антикорупційне законодавство має передбачати найсуворіші покарання за корупційні злочини – максимально великі штрафи і терміни ув'язнення, заборону професійної діяльності на майбутнє, позбавлення пенсії та соціальних пільг тощо. При цьому відповідальність за вчинення корупційних діянь є невідворотною і не має строку давності. Конфіскація коштів та майна, набутих злочинним шляхом, відбувається незалежно від їхнього кінцевого власника.

4. Максимально широке оприлюднення, прозорість та комп'ютеризація окремих процесів ухвалення управлінських рішень у секторі безпеки (насамперед щодо бюджетного планування, державних закупівель, аудиту, добору, атестації та призначення керівних кадрів) дозволить вивести їх із зони корупційних ризиків, а також позитивно позначиться на загальному іміджі силових структур.

5. Професійне навчання фахівців (військовослужбовців та службовців) сектору безпеки слід розглядати як обов'язкову передумову поширення в силових структурах ідеології патріотизму, морально-етичної поведінки, несприйняття корупції.

### Пропозиції

Багаторічна практика й особливості застосування в демократичному світі механізмів боротьби з корупцією в секторі безпеки свідчать, що з метою адаптації позитивного досвіду в цій сфері для України необхідними є такі заходи.

1. Зважаючи на те, що на сьогодні в нашій державі окремим питанням боротьби з корупцією присвячено понад 30 Законів України і майже у 2,5 тис. нормативно-правових актах згадується термін «корупція», постала об'єктивна необхідність ініціювати розроблення й ухвалення Антикорупційного кодексу України. Результатом кодифікації має стати систематизація нормативно-правових актів у цій сфері, уникнення неточностей, дублювання, а подекуди й відвертих суперечностей, насамперед щодо відповідальності посадових осіб за корупційні діяння. Запровадження Кодексу стане ефективним знаряддям у боротьбі з корупцією для всіх зацікавлених сторін, матиме позитивний суспільний резонанс у контексті формування ідеї нетерпимості до корупційних проявів, а також дозволить підняти на новий, більш якісний рівень профілактичну діяльність у цій сфері.

2. Необхідно розробити й запровадити державну стратегію боротьби з корупцією у секторі безпеки України, яку доцільно підготувати за такою структурою: загальні положення; аналіз ситуації; мета і завдання стратегії; принципи забезпечення стратегії; основні напрями реалізації; очікувані результати; фінансове забезпечення; наукове супроводження; механізми реалізації; моніторинг та оцінювання. Затвердження зазначеної Стратегії в умовах, коли Україна не має достатніх ресурсів задля негайної й остаточної перемоги над корупцією в секторі безпеки, дасть змогу сконцентрувати наші зусилля на найбільш важливих ділянках цієї боротьби і досягти в найближчій перспективі реальних результатів.

3. Із метою забезпечення реалізації принципу невідворотності відповідальності за вчинення корупційних правопорушень, у тому числі посадовими особами сектору безпеки, необхідно внести до законодавства України такі зміни:

- до статті 182 Кримінального процесуального кодексу України, якими:

1) обмежити застосування такого запобіжного заходу, як застава, до осіб, які підозрюються або обвинувачуються у вчиненні корупційних злочинів, передбачених статтями 191, 262, 308, 312, 313, 320, 357, 410, у разі їх вчинення шляхом зловживання службовим становищем, а також злочинів, передбачених статтями 210, 364, 364-

1, 365-2, 368, 368-2, частинами другою, третьою статті 369-2 Кримінального кодексу України;

2) запровадити обов'язкове документальне підтвердження підозрюваним, обвинуваченим або заставодавцем легальності походження коштів, внесених як застава, застосувавши при цьому диференційований підхід до підтвердження легальності походження коштів. Так, якщо сума застави не перевищуватиме розміру валового сукупного річного доходу фізичної особи, оподаткованого податком на додану вартість за мінімальною ставкою, можна обмежитись усними поясненнями щодо походження та джерела одержання внесеної на депозит суду суми. Якщо така сума перевищує розмір валового сукупного річного доходу фізичної особи, оподаткованого податком на додану вартість за мінімальною ставкою, необхідно передбачити обов'язкове документальне підтвердження її легальності обвинуваченим, підозрюваним, іншою особою чи організацією.

Достатнім документальним підтвердженням легальності походження коштів, що вносяться як застава, визначити належним чином завірену копію декларації про доходи за минулий рік, з якої має випливати, що внесена сума не перевищує суми всіх видів нарахованих доходів за попередній календарний рік, чи інший фінансовий документ, що свідчить про виплату представленої суми всіх передбачених законом податків та інших виплат.

Зазначені положення мають застосовуватися також і в разі, якщо джерелом коштів, що вноситимуться як застава, виступатимуть треті особи (фізичні або юридичні).

Доцільно також увести норму, яка передбачала б звернення застави в дохід держави в порядку, встановленому частиною восьмою статті 182 КПК України, у разі відсутності належного підтвердження легальності джерел походження заставлених коштів;

- частину п'яту статті 49 Кримінального кодексу України викласти в такій редакції:

«5. Давність не застосовується у разі вчинення злочинів проти основ національної безпеки України, передбачених статтями 109-114-1, проти миру та безпеки людства, передбачених статтями 437-439 і частиною першою статті 442, корупційних злочинів, передбачених статтями 191, 262, 308, 312, 313, 320, 357, 410, у випадку їх вчинення шляхом зловживання службовим становищем, а також злочинів, передбачених статтями 210, 364, 364-1, 365-2, 368, 368-2, частинами другою, третьою статті 369-2 цього Кодексу».

4. Під час підготовки проекту Закону України «Щодо порядку проведення перевірки на доброчесність осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування» передбачити запровадження процедури регулярної перевірки на доброчесність та моніторингу способу життя посадових осіб керівної ланки сектору безпеки, зокрема через співставлення їх способу життя із задекларованими майном і статками.

## Список використаних джерел

1. Декларація ООН про боротьбу з корупцією і хабарництвом у міжнародних комерційних операціях від 16.12.1996 // Міжнародні правові акти та законодавство окремих країн про корупцію. – К. : Школяр, 1999. – С. 83–87.
2. Закон про корупцію за кордоном // Foreign Corrupt Practices Act [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.justice.gov/criminal/fraud/fcpa/docs/fcpa-russia.pdf>
3. Конвенція ООН проти корупції від 31.10.2003 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995\\_c16](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_c16)
4. Корупція в сфері державного управління // Резолюція A/CONF.144/28/Rev.1 VIII Конгреса ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями (г. Гавана, 27 августа – 7 сентября 1990 г.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [https://www.unodc.org/documents/congress/Previous\\_Congresses/8th\\_Congress\\_1990/028\\_ACONF.144.28.Rev.1\\_Report\\_Eighth\\_United\\_Nations\\_Congress\\_on\\_the\\_Prevention\\_of\\_Crime\\_and\\_the\\_Treatment\\_of\\_Offenders.pdf](https://www.unodc.org/documents/congress/Previous_Congresses/8th_Congress_1990/028_ACONF.144.28.Rev.1_Report_Eighth_United_Nations_Congress_on_the_Prevention_of_Crime_and_the_Treatment_of_Offenders.pdf)
5. Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією № ETS173 від 27 січня 1999 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994\\_101](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_101)
6. Офіційне інтернет-представництво Президента України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/>
7. Тагаєв Т. Протидія корупції в оборонному секторі: основні ризики та виклики / Т. Тагаєв // 36. мат. міжнар. конф. «Посилення доброчесності та протидія корупції в оборонному секторі України, 16 травня 2011 р. – К. : НІСД. – 47 с.
8. Хмара О. Про що сигналізують Україні нові дані Індексу корупції від Transparency International? / О. Хмара [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://apostrophe.com.ua/article/politics/2014-12-04/pro-scho-signalzuyut-ukran-nov-dan-ndeksu-korupts-vd-transparency-international/894>
9. Corruption Perceptions Index. Infographics. Official Web site Transparency International. – 2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.transparency.org>
10. Executive Order 12731 (Oct. 17, 1990): Principles of Ethical Conduct for Government Officers and Employees [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oge.gov/Laws-and-Regulations/Executive-Orders/Exec-Order-HTML-Pages/Executive-Order-12731-%28Oct--17,-1990%29---Principles-of-Ethical-Conduct-for-Government-Officers-and-Employees/>
11. *Renewing the Patriot Act* : A News Hour with Jim Lehrer [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.pbs.org/newshour/bb/law-jan-june03-library\\_6-18/](http://www.pbs.org/newshour/bb/law-jan-june03-library_6-18/)
12. Hellman J. Seize the state, seize the day: state capture, corruption and influence in transition / J. Hellman, G. Jones, D. Kaufmann // World Bank policy research. Working paper. – 2000. – № 2444.

## References

1. Deklaraciya OON pro borotbu z korupciyeyu i xabarnyctvom u mizhnarodnyx komercijnyx operaciyaх vid 16.12.1996 // Mizhnarodni pravovi akty ta zakonodavstvo okremy`x krayin pro korupciyu. – K.: Shkolyar, 1999. – S. 83–87.
2. Zakon pro korupciyu za kordonom // Foreign Corrupt Practices Act. Retrieved from <http://www.justice.gov/criminal/fraud/fcpa/docs/fcpa-russia.pdf>
3. Konvenciya OON proty korupciyi, vid 31.10.2003 // Verhovna Rada Ukrayiny: ofitsijnyj sayt Retrieved from: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995\\_c16](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_c16)
4. Korruptsiya v sfere gosudarstvennogo upravleniya // Rezolyuciya A/CONF.144/28/Rev.1 VIII Kongressa OON po preduprezhdeniyu prestupnosti y obrashheniyu s pravonarushy`telyamy (g. Gavana, 27 avgusta – 7 sentyabrya 1990 g.). Retrieved from [https://www.unodc.org/documents/congress/Previous\\_Congresses/8th\\_Congress\\_1990/028\\_ACONF.144.28.Rev.1\\_Report\\_Eighth\\_United\\_Nations\\_Congress\\_on\\_the\\_Prevention\\_of\\_Crime\\_and\\_the\\_Treatment\\_of\\_Offenders.pdf](https://www.unodc.org/documents/congress/Previous_Congresses/8th_Congress_1990/028_ACONF.144.28.Rev.1_Report_Eighth_United_Nations_Congress_on_the_Prevention_of_Crime_and_the_Treatment_of_Offenders.pdf)
5. Kryminalna konvenciya pro borotbu z korupciyeyu # ETS173 vid 27 sichnya 1999 r. Retrieved from [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994\\_101](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_101)
6. Ofitsijne internet-predstavnycztvo Prezydenta Ukrayiny. Retrieved from <http://www.president.gov.ua/>
7. Tagayev T. Protidiya korupciyi v oboronnomu sektori: osnovni ryzyky ta vyklyky // Zbirnyk materialiv mizhnarodnoyi konferenciyi «Posylennya dobrochesnosti ta protydiya korupciyi v oboronnomu sektori Ukrayiny. 16 travnya 2011 r. – K.: NISD, 47 s.
8. Xmara O. Pro shho signalizuyut Ukrayini novi dani Indeksu korupciyi vid Transparency International? Retrieved from <http://apostrophe.com.ua/article/politics/2014-12-04/pro-scho-signalzuyut-ukran-nov-dan-ndeksu-korupts-vd-transparency-international/894>
9. Corruption Perceptions Index. Infographics. Retrieved from <http://www.transparency.org/cpi2014>
10. Executive Order 12731 (Oct. 17, 1990): Principles of Ethical Conduct for Government Officers and Employees. Retrieved from <http://www.oge.gov/Laws-and-Regulations/Executive-Orders/Exec-Order-HTML-Pages/Executive-Order-12731-%28Oct--17,-1990%29.-Principles-of-Ethical-Conduct-for-Government-Officers-and-Employees/>
11. *Renewing the Patriot Act* (HTML). A News Hour with Jim Lehrer. Public Broadcasting Service (July 19, 2005).
12. Hellman J. Seize the state, seize the day: state capture, corruption and influence in transition / J. Hellman, G. Jones, D. Kaufmann // World Bank policy research. Working paper. – 2000. – № 2444.



# РОЛЬ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА УКРАЇНИ У ПРОТИДІЇ ЗОВНІШНІЙ АГРЕСІЇ

Опалько Юрій Володимирович

Продemonстровано, що агресія Російської Федерації проти України та породжені нею виклики національній безпеці носять системний характер. Проаналізовано основні напрями активності громадянського суспільства щодо протидії зовнішній агресії з боку Російської Федерації. Акцентовано увагу на тому, що діяльність його інститутів щодо зміцнення обороноздатності України та забезпечення її національної безпеки має надзвичайно різнобічний характер. Виділено такі її основні напрями, як консультативно-аналітична робота, масовий рух добровольців до ЗС України та інших збройних формувань, масовий волонтерський та благодійний рух, участь в організації військової підготовки та у військово-патріотичному вихованні, проведення масових мирних акцій та протидія інформаційній агресії, співпраця з органами державної влади щодо протидії та припинення діяльності організацій сепаратистського спрямування тощо. Надано практичні рекомендації з удосконалення державно-громадської взаємодії в зазначеній сфері, зокрема щодо розвитку відповідної нормативно-правової бази.

**Ключові слова:** зовнішня агресія, національна безпека, громадянське суспільство, волонтерський рух, громадські організації.

OPALKO YURIY

*THE ROLE OF CIVIL SOCIETY IN UKRAINE TO COUNTERACT EXTERNAL AGGRESSION.*

It is shown that aggression the Russian Federation against Ukraine born by the national security challenges of systemic nature. Analyzed the basic directions of activity of civil society against external aggression from the Russian Federation. The attention that the activities of its institutions to strengthen Ukraine's defense and providing national security is extremely versatile in nature. Highlight its such basic directions as a consultative and analytical work, the mass movement of volunteers to the Armed Forces of Ukraine and other military formations, massive volunteer and charitable movement, participated in the organization of military training and military-patriotic education of mass peaceful actions and countering information aggression, cooperation with the state government to combat and eradicate the activities of separatist orientation and others. The practical recommendations for improving state interaction with the public in this area, in particular, on the development of an appropriate regulatory framework.

**Keywords:** foreign aggression, national security, civil society, volunteerism, NGO.

Розпочата одразу після перемоги Революції гідності пряма військова інтервенція Російської Федерації, що призвела до анексії Автономної Республіки Крим і міста Севастополя, та окупація за допомогою штучно інспірованих сепаратистських рухів частини Донецької та Луганської областей створили безпрецедентну загрозу самому існуванню Української держави, її суверенітету й територіальній цілісності. В умовах, коли органи державної влади та силові структури, цілеспрямовано послаблені й деморалізовані попереднім режимом, виявилися неготовими до адекватного реагування на нові виклики та загрози, як ніколи раніше зросла роль громадянського суспільства в посиленні обороноздатності країни й забезпеченні національної безпеки. Тому дослідження в даній сфері набувають високої науково-теоретичної та практичної актуальності.

Проблеми громадянського суспільства як об'єкта й суб'єкта національної безпеки певною мірою розглядалися в наукових працях О. Белова, О. Бодрука, О. Данільяна, О. Дергачова,

О. Дзьобаня, В. Горбуліна, А. Качинського, В. Ліпкана, О. Литвиненка, Г. Мернікова, М. Ожевана, М. Паламарчука, Б. Парахонського, Г. Перепелиці, С. Пирожкова, Г. Ситника, А. Шевцова та ін. Безпосередньо питання впливу громадянського суспільства на забезпечення обороноздатності й національної безпеки України досліджувалися такими авторами, як В. Барков, Д. Горелов, С. Здіорук, О. Корнієвський, В. Крутов, Е. Низенко, О. Музичко, Г. Почепцов та ін. Водночас надзвичайно динамічний перебіг подій і сучасні українські реалії потребують оперативного узагальнення та аналізу вказаних проблем у принципово нових умовах.

**Метою** даної статті є виділення основних напрямів діяльності громадянського суспільства України щодо посилення обороноздатності й забезпечення національної безпеки та аналіз їх характерних особливостей в умовах гібридної війни з боку РФ.

Агресія Російської Федерації проти України та породжені нею виклики національній безпеці носять системний характер: проти України ши-

роко застосовуються всі засоби політичного та економічного тиску як у двосторонніх відносинах, так і на міжнародній арені, а через повністю підконтрольній російській владі ЗМІ ведеться масована інформаційна війна. При цьому експерти звертають увагу на заздалегідь спланований і підготовлений характер дій агресора: «Операцію, яка проводиться і план якої, очевидно, був підготовлений заздалегідь, слід розглядати як черговий етап реалізації російської довгострокової стратегії стосовно України» [1, 1].

Зазначені характерні риси російської агресії проти України дають всі підстави визначити її як гібридну війну. На її специфіці акцентує увагу В. П. Горбулін: «Хоча кожен конкретний елемент цієї «гібридної війни» не є новим за своєю суттю і використовувався у майже всіх війнах минулого, однак унікальними є узгодженість і взаємозв'язок цих елементів, динамічність і гнучкість їх застосування, а також зростання ваги інформаційного фактора» [2, 5].

Становище України на початку агресії проти неї ускладнювалося ще й тим, що за попередньої влади свідомо проводилася політика фактичного розвалу Збройних сил України (далі – ЗС України) та інших державних інститутів, відповідальних за забезпечення національної безпеки. Значна частина співробітників правоохоронних органів, підрозділів спеціального призначення та Служби безпеки України, посадових осіб органів виконавчої влади та місцевого самоврядування (особливо у східних та південних регіонах) були деморалізовані стані, займали пасивну позицію, ухиляючись від виконання своїх безпосередніх службових обов'язків, або ж навіть відкрито підтримували сепаратистські та проросійські рухи.

До того ж у ситуації, що склалася внаслідок початку зовнішньої агресії, як з'ясувалося, невідкладним завданням забезпечення національної безпеки не відповідали засадничі документи державної політики у безпековій сфері в існуючій на той час редакції, зокрема Стратегія національної безпеки України та Воєнна доктрина України. Так, наприклад, у Стратегії національної безпеки України (підрозділ «3.1.3. Безпосередні зовнішні виклики національній безпеці України») навіть не передбачалася можливість прямої збройної агресії з боку будь-якої держави [3]. Тому вказані документи потребували термінового перегляду та адаптації до необхідності протидії новим загрозам та викликам національній безпеці України.

Зміни в зовнішньополітичному середовищі Української держави, безумовно, вимагали пришвидшення євроінтеграційних процесів та, виходячи з національних інтересів, поставили на порядок денний необхідність перегляду її позаблокового статусу.

Ефективне вирішення цих та інших завдань з метою забезпечення національної безпеки

України стало можливим лише за умови повноцінного використання не лише всіх державних інститутів (особливо враховуючи їх надзвичайно ослаблений на той час стан), а й можливостей недержавного сектору, зокрема потенціалу інститутів громадянського суспільства.

### **Основні напрями діяльності громадянського суспільства щодо протидії зовнішній агресії**

Під час подій Революції гідності громадянське суспільство вкотре реально довело, що воно здатне виступати надійним гарантом незворотності демократичних перетворень в Україні. Цей безпрецедентний досвід та аналіз подальшого перебігу суспільно-політичних процесів дає підстави розглядати громадянське суспільство в Україні як вагомий суб'єкт протидії зовнішній агресії та забезпечення національної безпеки.

Діяльність значної частини громадських об'єднань і раніше тією чи іншою мірою була причетна до різних аспектів зміцнення обороноздатності держави та забезпечення національної безпеки. Це стосується, зокрема, незалежних аналітичних центрів, науково-технічних товариств, об'єднань ветеранів бойових дій, ветеранів збройних сил і спецпідрозділів, оборонно-спортивних товариств, оздоровчих і фізкультурно-спортивних об'єднань, козацьких об'єднань, молодіжних патріотичних організацій та ін. Однак після початку російської агресії вона набула небаченого раніше розмаху та деяких нових форм.

Поміж пріоритетних напрямів діяльності громадянського суспільства України щодо протидії зовнішній агресії в сучасних умовах виокремимо такі.

#### **1. Консультативно-аналітична робота.**

За даними визнаного міжнародного щорічного рейтингу аналітичних центрів, що укладається Пенсильванським університетом (США) в межах програми «Аналітичні центри та громадянське суспільство», в Україні у 2013 році було 47 аналітичних центрів, рівень фаховості яких відповідає високим критеріям цього дослідження [4]. Значна частина з них працює у сфері оборони та національної безпеки, зовнішньої політики та за іншими напрямками, актуальними в безпековому контексті.

Так, зокрема, потенціал організацій громадянського суспільства та громадських експертів був задіяний для оновлення засадничих документів державної політики та нормативно-правових актів у безпековій сфері, зокрема. Закону України «Про основи національної безпеки України», Стратегії національної безпеки України (нова редакція якої розроблялася переважно науковцями Національного інституту стратегічних досліджень), Воєнної доктрини України, участі в розробленні інших документів

та управлінських рішень на даному напрямі державної політики.

Певні дорадчі функції виконує Громадська рада при Міністерстві оборони України, до новообраного складу якої нині входять представники 105 інститутів громадянського суспільства [5].

Указом Президента України «Про ліквідацію деяких консультативно-дорадчих органів, утворених Президентом України» від 28 квітня 2015 року № 246/2015, поміж іншого передбачено можливість внесення змін до Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства: «Результати аналізу ефективності реалізації Стратегії можуть бути підставою для актуалізації її положень» [6]. На нашу думку, нарізла необхідність розроблення (з широким залученням представників інститутів громадянського суспільства) та прийняття нової редакції цієї Стратегії. У неї, зокрема, було б доцільно включити окремий розділ, присвячений партнерству між державою та громадянським суспільством у безпековій та оборонній сферах.

## **2. Масовий рух добровольців до лав ЗС України та інших патріотичних збройних формувань.**

Уже з перших днів російської агресії в різних регіонах України до військових комісаріатів почався масовий наплив добровольців, які бажали захищати Батьківщину зі зброєю в руках. Однак система військових комісаріатів та інші структурні підрозділи Міністерства оборони України виявилися неготовими до оперативної мобілізації значної кількості призовників. Тому спочатку в більшості з них лише уточнювали облікові дані.

За даними соціологічного дослідження, проведеного Центром Разумкова у кінці квітня 2014 року, в разі широкомасштабного російського вторгнення 13,9 % опитаних заявили, що підуть добровольцями до української армії, 10,3 % – братимуть участь у підпільній або партизанській діяльності проти Росії, 39,3 % – підтримуватимуть українську армію [7].

Із часом мобілізаційні заходи стали проводитися більш ефективно й системно. Масова мобілізація добровольців відбувається тепер не лише до лав Збройних сил України, а й до Національної гвардії України (оперативно сформованої відповідно до Закону України «Про Національну гвардію України» від 13.03.2014 року № 876-VII), підрозділів патрульної служби міліції особливого призначення (створені на базі обласних органів внутрішніх справ) та батальйонів територіальної оборони.

Найактивнішу участь у формуванні вказаних підрозділів взяли ВГО «Самооборона Майдану» та інші громадські структури, утворені під час Євромайдану.

Станом на кінець травня 2014 року вже було сформовано 27 підрозділів патрульної служби міліції особливого призначення в 16 регіонах

України та в м. Києві. Штатна чисельність окремих батальйонів при цьому коливається від 100 до 500 бійців [8]. За даними Прес-центру СБУ, лише з числа колишніх правоохоронців понад 20 тис. патріотів висловили бажання повернутися на службу заради збереження територіальної цілісності України та її незалежності [9].

Згодом добровольчі батальйони стали поступово інтегруватися у склад ЗС України та Національної гвардії.

У створенні необхідних умов для нормальної життєдіяльності та функціонування новосформованих підрозділів, їх фінансовому, матеріально-технічному, продовольчому та медичному забезпеченні активну участь беруть органи місцевого самоврядування, громадські об'єднання та рухи, спілки підприємців та окремі громадяни.

## **3. Масовий волонтерський та благодійний рух.**

Небачених раніше масштабів досяг в Україні масовий волонтерський рух. Так, автори аналітичної доповіді «Волонтерський рух: світовий досвід та українські громадянські практики» зазначають: «За умов розбалансування системи державного управління, браку ресурсних можливостей та зовнішньої агресії волонтерські організації виконують функції держави із забезпечення силових структур та постраждалих громадян в ході збройного протистояння. Вирішальну роль у цьому процесі відіграє патріотичний підйом в українському суспільстві, що призвів до появи безпрецедентної кількості волонтерів й жертводавців» [10, 32].

За умов посилення впливу волонтерського руху та зростання його суспільного авторитету органи державної влади, своєю чергою, пішли на нові форми більш тісної взаємодії з його представниками. Так, наприклад, при Міністерстві оборони України було створено Раду волонтерських організацій. Навіть понад те, волонтерів стали залучати безпосередньо до роботи його окремих структурних підрозділів – департаменту державних закупівель і постачання матеріальних ресурсів, Департаменту кадрової політики, у службах тилу та ін.

Пришвидшеними темпами почали відбуватися процеси вдосконалення законодавчого забезпечення волонтерського руху. Так, зокрема, було ухвалено Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо волонтерської діяльності». Ним скасовано низку бюрократичних обмежень, що дає можливість оперативніше надавати волонтерську допомогу військовослужбовцям у районі АТО, пораненим, сім'ям загиблих, внутрішньо переміщеним особам, інвалідам, людям похилого віку й іншим категоріям, які потребують соціальної підтримки. Внесено зміни в низку інших нормативно-правових актів, що спрямовані на створення більш сприятливих умов для волонтерства та благодійності.

Масового поширення поміж громадян і громадських об'єднань України набуло надання благодійної допомоги ЗС України та іншим збройним формуванням, що стали на захист Батьківщини.

Так, наприклад, у межах акції «Підтримай Українську армію» Міністерством оборони України було відкрито телефонну лінію «565», через яку можна переказувати кошти за допомогою телефонних дзвінків або надсилання СМС-повідомлень, два реєстраційні рахунки для надсилання банківських переказів [11]. Станом на 14 квітня 2015 року в межах акції «Підтримай Українську армію» на рахунки Міністерства оборони України як допомога Збройним силам України від юридичних і фізичних осіб надійшло 156 млн 694 тис. грн. Із загальної суми 142,826 млн грн – грошові перекази на матеріально-технічне, решта – на медичне забезпечення Збройних сил України. За допомогою дзвінків на єдиний мобільний номер «565» на підтримку Української армії перераховано 839,7 тис. грн (усі – на матеріально-технічне забезпечення ЗС України) [12].

Однак процедура визначення номенклатури закупок за рахунок добровільних пожертв спочатку проводилася Міністерством оборони України без консультацій із громадськістю й без належного громадського контролю. Першу офіційну інформацію щодо використання зібраних коштів було оприлюднено Міністерством оборони України лише 15 травня 2014 року, тобто через понад два місяці після початку їх збору [13]. Тоді ж в українських ЗМІ з'явилася низка публікацій, в яких незалежні експерти критикували нераціональність і непродуманість пропозицій Генерального штабу ЗС України щодо використання коштів, зібраних у межах акції «Підтримай Українську армію», їх неадекватність реальним потребам ЗС України в контексті новітніх загроз національній безпеці та надто уповільнені темпи процедур реалізації намічених планів [14].

До того ж, слід мати на увазі значні корупційні ризики, які існують при розподілі та використанні таких коштів. Як зазначає експерт з особливих питань НАТО Адріан Кенді, «на озброєння на планеті витрачають від 1,6 до 1,8 трильйона доларів <...>, але через корупцію майже 30 відсотків із цієї суми зникає у невідомому напрямі» [15]. Для України ця проблема є особливо гострою, враховуючи наскрізь корумпований на всіх щаблях характер попередньої влади («Transparency International» у 2013 році назвала Україну «найбільш корумпованою країною Європи» [16]) та її цілеспрямований курс на розвал обороноздатності держави. Це, зокрема, неодноразово підтверджувалося й заявами самого Міністерства оборони України про передачу до прокуратури матеріалів щодо зловживань у системі постачання ЗС України [17].

Щоб запобігти корупційним ризикам і забезпечити цільове, раціональне, максимально ефективне та оперативне використання благодійної допомоги для потреб ЗС України та інших її збройних формувань, у Міністерстві оборони України та інших силових відомствах розгорнулася широка співпраця з волонтерами в налагодженні системи громадського контролю, зокрема за процедурами здійснення закупівель та постачанням військових з'єднань, що знаходяться в районі проведення АТО.

Необхідно також здійснити подальше вдосконалення законодавчого забезпечення громадського контролю в цій сфері. Адже до початку російської агресії вітчизняним законодавством передбачалося фінансування ЗС України винятково за рахунок бюджетних коштів. Верховна Рада України 8 квітня 2014 року оперативно схвалила Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення матеріально-фінансового забезпечення обороноздатності держави». Документом внесено зміни до деяких законодавчих актів, якими передбачено, що відтепер «фінансування потреб національної оборони держави може здійснюватися додатково за рахунок благодійних пожертв фізичних та юридичних осіб» [18].

Однак при цьому законодавці обійшли своєю увагою Закон України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави». Згідно з його чинною редакцією (ст. 5) предметом цивільного контролю, зокрема, є «формування, затвердження і використання визначених законом про Державний бюджет України видатків на потреби оборони, національної безпеки, правоохоронної діяльності; дотримання бюджетного законодавства в цих сферах» [19]. Тобто виникла правова колізія: на законодавчому рівні передбачено громадський контроль лише над бюджетним фінансуванням оборонної сфери, а над позабюджетним – не передбачено. Отже, існує нагальна необхідність доповнити норми Закону України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» положеннями, які б поширили його дію на позабюджетне фінансування (зазначену пропозицію вперше було надано автором ще в червні 2014 року [20], але досі не реалізована).

#### **4. Участь громадських об'єднань в організації військової підготовки та військово-патріотичному вихованні молоді.**

Унаслідок здійснення комплексу мобілізаційних заходів відбувається суттєве кількісне зростання особового складу ЗС України, інших силових структур. У зв'язку із цим актуалізуються питання навчання його військовій справі, закріплення навичок володіння зброєю, військовою технікою та індивідуальними засобами захисту. До їх вирішення активно стали залучати

ся представники численних громадських об'єднань офіцерів запасу, учасників бойових дій, спецпризначенців, військово-спортивних товариств, асоціацій власників стрілецької зброї, козацького руху.

На реалізацію відповідних ініціатив громадськості проводиться значна робота щодо поновлення викладання в загальноосвітніх середніх школах, інших навчальних закладах повноцінного курсу початкової військової підготовки та відновлення мережі військових кафедр у ВНЗ. Так, наприклад, у резолюції круглого столу «Військово-патріотичне виховання та допризовна підготовка молоді, організація співпраці козацьких організацій з військовими комісаріатами та частинами Збройних Сил України» пропонувалося: «Козаки готові тісно співпрацювати у цьому напрямку з Збройними Силами, з закладами освіти та з органами державної влади в усіх регіонах України <...> В Україні існують козацькі організації, які можуть проводити не тільки відбір молоді до війська, а й початкову військову підготовку» [21].

#### **5. Проведення масових мирних акцій та протидія інформаційній агресії.**

Після початку російської агресії громадськими рухами, об'єднаннями та неформальними спільнотами в Україні та за кордоном було проведено велику кількість демонстрацій, мітингів, пікетів, флеш-мобів та інших мирних заходів патріотичного і миротворчого характеру. Їх учасники рішуче виступили за збереження миру, суверенітету й територіальної цілісності України, на підтримку оборонних дій української влади та ЗС України, викривали й засуджували агресивний характер зовнішньої політики РФ. Так, силами українських громадян, представників української діаспори та місцевих громадських активістів було проведено антивоєнні мітинги й пікетування російських дипломатичних представництв та інших офіційних установ РФ у столицях майже всіх європейських країн та інших країн світу.

Переважає більшість громадських об'єднань національно-культурного спрямування, що представляють в Україні інтереси етнічних меншин (зокрема етнічних росіян і російськомовних громадян), виступили з офіційними заявами та зверненнями, в яких спростували російські пропагандистські міфи про начебто якісь утиски та порушення прав людини у нашій країні за етнічними, релігійними та мовними ознаками, рішуче висловилися на підтримку суверенітету, цілісності й територіальної недоторканості України, засудили російську агресію.

Завдяки активності небайдужих інтернет-користувачів, блогерів, незалежних ЗМІ та спільнот у соціальних мережах петиція із закликом визнати Російську Федерацію «спонсором тероризму» на офіційному сайті Білого дому достроково зібрала необхідні 100 тис. підписів.

Це тягне за собою певні правові наслідки та означає, що даний документ має бути спеціально розглянутий в Адміністрації Президента США [22].

Активно налагоджує співпрацю з патріотично налаштованими інтернет-користувачами нещодавно створене Міністерство інформаційної політики. Так, наприклад, організоване при ньому для боротьби з російською пропагандою добровільне об'єднання «Інформаційні війська України» налічує понад 40 тис. учасників, а створювані та поширювані ними на різних інтернет-ресурсах інформаційні матеріали отримали вже кілька мільйонів переглядів [23].

Масового характеру набув в Україні рух споживачів за бойкот товарів виробництва РФ як країни-агресора. Так, за даними інтернет-опитування, проведеного компанією *TNS* у квітні 2014 року, 52 % опитаних позитивно або швидше, позитивно ставляться до бойкоту російських товарів, при цьому трохи більше ніж третина (39 %) респондентів відповіли, що самі їх бойкотують [24]. За оцінкою аналітиків міжнародної фінансової компанії «Альпарі», в Україні внаслідок бойкоту імпорту російських товарів упродовж січня-лютого 2014 року знизився на 700–800 млн дол. США (що складає майже 20 % його загального обсягу) порівняно з аналогічним періодом попереднього року [25].

#### **6. Співпраця органів державної влади із громадськістю щодо протидії та припинення діяльності організацій антидержавного, сепаратистського спрямування.**

В умовах зовнішньої агресії особливо актуалізується необхідність протидії підіривній діяльності на території України об'єднань та організацій, яка містить всі ознаки зазіхань на «порушення суверенітету і територіальної цілісності держави, підірив її безпеки, незаконне захоплення державної влади, пропаганду війни, насильства, розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини» [26].

Згідно з чинним законодавством (ст. 37 Конституція України, ч. 1 ст. 4 та п. 2 ч. 1 ст. 25 Закон України «Про громадські об'єднання») діяльність таких громадських об'єднань має бути негайно припинена за рішенням суду про їх заборону (примусовий розпуск). Своєю чергою, організатори, керівники та активісти вказаних об'єднань мають бути притягнуті до кримінальної відповідальності, зокрема згідно із Законом України «Про внесення змін до Кримінального кодексу України (щодо відповідальності за злочини проти основ національної безпеки України)» від 08.04.2014 року № 1183-VII. Цим законом збільшено строки позбавлення волі за вчинення найтяжчих злочинів проти основ національної безпеки України (зміни внесено до ст.ст. 110, 111, 113, 114, та 279 Кримінального кодексу) та доповнено Кримінальний кодекс новою

статтею 114-1, яка встановлює відповідальність за перешкоджання в особливий період законній діяльності ЗС України та інших військових формувань, утворених відповідно до чинного законодавства [27].

З метою виявлення фактів і виявів такої протиправної діяльності, збору інформації та подання відповідних позовів до суду патріотично налаштовані громадяни та їх об'єднання активно використовують «гарячі лінії» Генеральної прокуратури України, СБУ та інших правоохоронних органів. За участі громадських об'єднань, незалежних аналітичних центрів, ЗМІ, блогерів, спільнот соціальних мереж та окремих громадян створюються та функціонують спеціальні моніторингові мережі, які відслідковують, накопичують і поширюють у відкритому доступі бази даних про сепаратистські організації, спільноти та окремих сепаратистів і їх діяльність.

### Висновки та рекомендації

Розпочата РФ гібридна війна проти України активізувала потужний спротив зовнішній агресії з боку громадянського суспільства. Діяльність його інститутів щодо зміцнення обороноздатності України та забезпечення її національної безпеки має надзвичайно різнобічний характер. З-поміж її основних напрямів можна виділити такі, як консультативно-аналітична робота, масовий рух добровольців до ЗС України та інших збройних формувань, масовий волонтерський та благодійний рух, участь в організації військової підготовки та у військово-патріотичному вихованні, проведення масових мирних акцій та протидія інформаційній агресії, співпраця з органами державної влади щодо протидії та припинення діяльності організацій сепаратистського спрямування тощо.

З метою більш повного та ефективного використання потенціалу громадянського суспільства для забезпечення національної безпеки

України в умовах зовнішньої агресії необхідно здійснювати подальше вдосконалення форм і механізмів державно-громадської взаємодії, у т. ч. розвиток відповідної нормативно-правової бази. Зокрема, вважаємо за доцільне вжиття таких заходів.

1. Під час розроблення нової редакції Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства включити в неї окремий розділ, присвячений партнерству між державою та громадянським суспільством у безпечовій і оборонній сферах.

2. Міністерству юстиції України розробити і внести на розгляд Верховної Ради України зміни й доповнення до Закону України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави», які б поширили його дію не лише на бюджетне, а й на позабюджетне фінансування; продовжити роботу з удосконалення нормативно-правових актів, що регулюють волонтерську та благодійну діяльність.

3. Проаналізувати доцільність застосування досвіду залучення волонтерів до співпраці в структурних підрозділах Міністерства оборони України в аналогічних структурах МВС України, СБУ, Державної прикордонної служби України та створення при них волонтерських рад.

Зазначена стаття є одним із перших кроків у дослідженні розглянутої в ній проблематики. Автор вважає перспективними для подальших досліджень усі розглянуті в ній напрями діяльності громадянського суспільства України щодо протидії зовнішній агресії. Пріоритетне значення при цьому має надаватися, зокрема, громадській участі в суспільно-політичній консолідації, налагодженні системи громадського контролю та протидії інформаційній агресії.

### Список використаних джерел

1. Литвиненко О. Аншлюс а ля рус / Олександр Литвиненко // Дзеркало тижня. Україна. – 2014. – № 8. – 6 берез. – С. 1.
2. Горбулін В. П. «Гібридна війна» як ключовий інструмент російської геостратегії реваншу / В. П. Горбулін // Стратегічні пріоритети. – 2014. – № 4 (33). – С. 5–12.
3. Стратегія національної безпеки України «Україна у світі, що змінюється»: указ Президента України від 12.02.2007 р. № 105 (в редакції Указу Президента України від 08.06.2012 р. № 389/2012); втратив чинність на підставі Указу Президента № 287/2015 від 26.05.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/105/2007>
4. McGann James G. 2013 Global Go To Think Tank : Index Report / James G. McGann. – Philadelphia : University of Pennsylvania, 2014. – P. 22.

### References

1. Lytvynenko O. Anshlyus a la ryus / Oleksandr Lytvynenko // Dzerkalo tyzhnya. Ukrayina. – 2014. – № 8. – 6 berez. – S. 1.
2. Horbulin V. P. «Hibrydna vijna» yak klyuchovyy instrument rosijskoyi heostrategiyi revanshu / V. P. Horbulin // Stratehichni priorytety. – 2014. – № 4 (33). – S. 5–12.
3. Stratehiya nacionalnoyi bezpeky Ukrayiny «Ukrayina u sviti, shho zminuyet'sya»: ukaz Prezydenta Ukrayiny vid 12.02.2007 r. № 105 (v redakciyi Ukazu Prezydenta Ukrayiny vid 08.06.2012 r. № 389/2012); vtratyv chynnist na pidstavi Ukazu Prezydenta № 287/2015 vid 26.05.2015 r. Retrieved from <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/105/2007>
4. McGann James G. 2013 Global Go To Think Tank : Index Report / James G. McGann. – Philadelphia : University of Pennsylvania, 2014. – P. 22.

5. *Список* представників інститутів громадянського суспільства, які увійшли до складу Громадської ради при Міністерстві оборони України: протокол № 1 установчих зборів з формування Громадської ради при Міністерстві оборони України від 20.02.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.mil.gov.ua/content/other/list.pdf>

6. *Про ліквідацію* деяких консультативно-дорадчих органів, утворених Президентом України: указ Президента України від 28.04.2015 р. № 246/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/19360.html>

7. *Громадська думка* про суспільно-політичну ситуацію в Україні, електоральні орієнтації громадян: результати соц. дослідж. – К.: Центр Разумкова, 2014. – С. 3.

8. *Захищати* державу слід у форматі спеціально створених державних структур [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://vv.gov.ua/news.php?nid=4782&lang=ua&mid=1>

9. *Правоохоронні* органи буде посилено офіцерами-резервістами [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.sbu.gov.ua/sbu/control/uk/publish/article?art\\_id=125069&cat\\_id=124859](http://www.sbu.gov.ua/sbu/control/uk/publish/article?art_id=125069&cat_id=124859)

10. *Горелов Д. М.* Волонтерський рух: світовий досвід та українські громадянські практики: аналіт. доп. / Д. М. Горелов, О. А. Корнієвський. – К.: НІСД, 2015. – 36 с.

11. *Підтримай* Українську армію! [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.mil.gov.ua/mou.html>

12. *В рамках* акції «Підтримай Українську армію» на рахунки Міністерства оборони України надійшло 156 мільйонів 694 тисячі гривень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.mil.gov.ua/news/2015/04/14/v-ramkah-akczii-pidtrimaj-ukrainsku-armiyu-na-rahunki-ministerstva-oboroni-ukraini-nadijshlo-156-miljoniv-694-tisyachi-griven--/](http://www.mil.gov.ua/news/2015/04/14/v-ramkah-akczii-pidtrimaj-ukrainsku-armiyu-na-rahunki-ministerstva-oboroni-ukraini-nadijshlo-156-miljoniv-694-tisyachi-griven-/)

13. *У Міністерстві* оборони України попередньо опрацьовані пропозиції щодо розподілу коштів, які надходять на рахунки в рамках акції «Підтримай Українську армію» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.mil.gov.ua/index.php?lang=ua&part=news&sub=read&id=33618>

14. *Бутусов Ю.* Кудя тратят средства фонда «565» и как спасть ситуацию / Ю. Бутусов [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://censor.net.ua/resonance/282449/kuda\\_tratyat\\_sredstva\\_fonda\\_565\\_i\\_kak\\_spasat\\_situatsiy](http://censor.net.ua/resonance/282449/kuda_tratyat_sredstva_fonda_565_i_kak_spasat_situatsiy)

15. *30 відсотків* коштів на озброєння зникають у кишенях корупціонерів / А. Кендрі, експерт з особливих питань НАТО [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ksf.openukraine.org/ua/news/770-30-vidsotkiv-koshtiv-na-ozbrojennja-znykajut>

16. *Боротьба* з корупцією: що потрібно знати й вимагати кожному [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/articles/2014/04/15/7021903/>

17. *Міністерство* оборони України передало до прокуратури матеріали щодо зловживань у системі постачання ЗС України [Електронний ресурс]. –

5. *Spysok* predstavnykiv instytutiv hromadyanskoho suspilstva, yaki uvijshly do skladu Hromadskoyi rady pry Ministerstvi oborony Ukrayiny: protokol № 1 ustanovchykh zboriv z formuvannya Hromadskoyi rady pry Ministerstvi oborony Ukrayiny vid 20.02.2015 r. Retrieved from <http://www.mil.gov.ua/content/other/list.pdf>

6. *Pro likvidaciyu* deyakykh konsultatyvno-doradchykh orhaniv, utvorenykh Prezydentom Ukrayiny: ukaz Prezydenta Ukrayiny vid 28.04.2015 r. № 246/2015. Retrieved from <http://www.president.gov.ua/documents/19360.html>

7. *Hromadska dumka* pro suspilno-politychnu sytuaciyu v Ukraini, elektoralni oriyentaciyi hromadyan: rezultaty soc. doslidzh. – K.: Centr Razumkova, 2014. – S. 3.

8. *Zakhytshaty* derzhavu slid u formati specialno stvorenykh derzhavnykh struktur. Retrieved from <http://vv.gov.ua/news.php?nid=4782&lang=ua&mid=1>

9. *Pravookhoronni* orhany bude posyleno oficeramy-rezervistamy. Retrieved from [http://www.sbu.gov.ua/sbu/control/uk/publish/article?art\\_id=125069&cat\\_id=124859](http://www.sbu.gov.ua/sbu/control/uk/publish/article?art_id=125069&cat_id=124859)

10. *Horyelov D. M.* Volonterskyj rukh: svitovyj dosvid ta ukrayinski hromadyanski praktyky: analit. dop. / D. M. Horyelov, O. A. Korniyevskyj. – K.: NISD, 2015. – 36 s.

11. *Pidtrymaj* Ukrayinsku armiyu! Retrieved from <http://www.mil.gov.ua/mou.html>

12. *V ramkakh* akciyi «Pidtrymaj Ukrayinsku armiyu» na rakhunky Ministerstva oborony Ukrayiny nadijshlo 156 milioniv 694 tysyachi hryven. Retrieved from [http://www.mil.gov.ua/news/2015/04/14/v-ramkah-akczii-pidtrimaj-ukrainsku-armiyu-na-rahunki-ministerstva-oboroni-ukraini-nadijshlo-156-miljoniv-694-tisyachi-griven--/](http://www.mil.gov.ua/news/2015/04/14/v-ramkah-akczii-pidtrimaj-ukrainsku-armiyu-na-rahunki-ministerstva-oboroni-ukraini-nadijshlo-156-miljoniv-694-tisyachi-griven-/)

13. *U Ministerstvi* oborony Ukrayiny poperedno opracovani propozyciyi shhodo rozpodilu koshtiv, yaki nadkhodyat na rakhunky v ramkakh akciyi «Pidtrymaj Ukrayinsku armiyu». Retrieved from <http://www.mil.gov.ua/index.php?lang=ua&part=news&sub=read&id=33618>

14. *Butusov Ju.* Kuda tratjat sredstva fonda «565» i kak spasat situaciyu / Ju. Butusov. Retrieved from [http://censor.net.ua/resonance/282449/kuda\\_tratyat\\_sredstva\\_fonda\\_565\\_i\\_kak\\_spasat\\_situatsiy](http://censor.net.ua/resonance/282449/kuda_tratyat_sredstva_fonda_565_i_kak_spasat_situatsiy)

15. *30 vidsotkiv* koshtiv na ozbrojennya znykajut u kyshenyakh korupcioneriv / A. Kendri, ekspert z osoblyvykh pytan NATO. Retrieved from <http://ksf.openukraine.org/ua/news/770-30-vidsotkiv-koshtiv-na-ozbrojennja-znykajut>

16. *Borotba* z korupciyeyu: shho potribno znaty j vymahaty kozhnomu. Retrieved from <http://www.pravda.com.ua/articles/2014/04/15/7021903/>

17. *Ministerstvo* oborony Ukrayiny peredalo do prokuratury materialy shhodo zlovzhyvan u systemi postachannya ZS Ukrayiny. Retrieved from <http://www.mil.gov.ua/index.php?lang=ua&part=news&sub=read&id=35093>

18. *Pro vnesennya* zmin do deyakykh zakonodavchykh aktiv Ukrayiny shhodo posylennya materialno-finansovoho zabezpechennya oboronozdatnosti

Режим доступу: <http://www.mil.gov.ua/index.php?lang=ua&part=news&sub=read&id=35093>

18. *Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення матеріально-фінансового забезпечення обороноздатності держави* : закон України від 08.04.2014 р. № 1190-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1190-18>

19. *Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави* : закон України від 19.06.2003 р. № 975-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/975-15>

20. Опалько Ю. В. Використання потенціалу громадянського суспільства для забезпечення національної безпеки України в умовах зовнішньої агресії : аналіт. зап. / Ю. В. Опалько [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/1565/>

21. *Резолюція круглого столу «Військово-патріотичне виховання та допризовна підготовка молоді, організація співпраці козацьких організацій з військовими комісаріатами та частинами Збройних Сил України»* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.mil.gov.ua/index.php?part=cossacks&sub=meeting>

22. *Петиція про визнання Росії «спонсором тероризму» збрала необхідні 100 тисяч підписів* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://intvua.com/news/93172-peticya-pro-viznannya-roseyi-sponsorom-terorizmu-zbrala-neobhdn-100-tisyach-pdpisv.html>

23. *В «інформаційних військах» служать вже близько 40 тис. добровольців* / Мінінформполітики [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.5.ua/suspilstvo/V-Informatsiinykh-viiskakh-sluzhat-vzhe-blyzko-40-tys-dobrovoltsiv--Mininformpolityky-79998.html>

24. *Російські товари бойкотують майже 40 % українців: опитування* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.unian.ua/society/918278-rosiyski-tovari-boykotuyut-mayje-40-ukrajintsiv-opituvannya.html>

25. *Бойкот російських товарів знизив імпорт в Україну на \$800 мільйонів* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pic.com.ua/bojkot-rosijskyh-tovariv-znyzyv-import-v-ukrajinu-na-800-miljoniv.html>

26. *Про громадські об'єднання* : закон України від 22.03.2012 р. № 4572-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc34?id=&pf3511=38911&pf35401=217948](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc34?id=&pf3511=38911&pf35401=217948)

27. *Про внесення змін до Кримінального кодексу України (щодо відповідальності за злочини проти основ національної безпеки України)* : закон України від 08.04.2014 р. №4524-1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=50384](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=50384)

*derzhavy* : zakon Ukrainy vid 08.04.2014 r. № 1190-VII. Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1190-18>

19. *Pro demokratychnyj cyvilnyj kontrol nad Voennoyu orhanizacijeyu i pravookhoronnymy orhanamy derzhavy* : zakon Ukrainy vid 19.06.2003 r. № 975-IV. Retrieved from <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/975-15>

20. Opalko Yu. V. Vykorystannya potencialu hromadyanskoho suspilstva dlya zabezpechennya nacionalnoyi bezpeky Ukrainy v umovakh zovnishnoyi ahresiyi : analit. zap. / Yu. V. Opalko. Retrieved from <http://www.niss.gov.ua/articles/1565/>

21. *Rezolyuciya kruhloho stolu «Vijskovo-patriotychne vykhovannya ta dopryzovna pidhotovka molodi, orhanizaciya spivpraci kozackykh orhanizacij z vijskovymy komisariatamy ta chastynamy Zbrojnykh Syl Ukrainy»*. Retrieved from <http://www.mil.gov.ua/index.php?part=cossacks&sub=meeting>

22. *Petyciya pro vyznannya Rosiyi «sponsorom terorizmu» zbrala neobkhidni 100 tysyach pidpysiv*. Retrieved from <http://intvua.com/news/93172-peticya-pro-viznannya-roseyi-sponsorom-terorizmu-zbrala-neobhdn-100-tisyach-pdpisv.html>

23. *V «informacijnykh vijskakh» sluzhat vzhe blyzko 40 tys. dobrovolciv* / Mininformpolityky. Retrieved from <http://www.5.ua/suspilstvo/V-Informatsiinykh-viiskakh-sluzhat-vzhe-blyzko-40-tys-dobrovoltsiv--Mininformpolityky-79998.html>

24. *Rosijski tovary bojkotuyut majzhe 40 % ukrajinciv: opytuvannya*. Retrieved from <http://www.unian.ua/society/918278-rosiyski-tovari-boykotuyut-mayje-40-ukrajintsiv-opituvannya.html>

25. *Bojkot rosijskykh tovariv znyzyv import v Ukrainu na \$800 milioniv*. Retrieved from <http://www.pic.com.ua/bojkot-rosijskyh-tovariv-znyzyv-import-v-ukrajinu-na-800-miljoniv.html>

26. *Pro hromadski ob'yednannya* : zakon Ukrainy vid 22.03.2012 r. № 4572-VI. Retrieved from [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc34?id=&pf3511=38911&pf35401=217948](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc34?id=&pf3511=38911&pf35401=217948)

27. *Pro vnesennya zmin do Kryminalnoho kodeksu Ukrainy (shhodo vidpovidalnosti za zlochynty proty osnov nacionalnoyi bezpeky Ukrainy)* : zakon Ukrainy vid 08.04.2014 r. №4524-1. Retrieved from [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=50384](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=50384)



## РОЛЬ НІМЕЧЧИНИ У ФОРМУВАННІ СПІЛЬНОЇ ПОЗИЦІЇ ЄС ЩОДО РОСІЙСЬКО- УКРАЇНСЬКОГО КОНФЛІКТУ

Сидорук Тетяна Віталіївна,  
доктор політичних наук, доцент

Проаналізовано роль Німеччини в об'єднанні ЄС для здійснення спільної політики щодо сторін російсько-українського конфлікту. Доводиться, що Берлін є провідником політики ЄС, яка включає дипломатичний і економічний тиск на Москву та фінансову підтримку України. Вплив Німеччини відіграв ключову роль у запровадженні дієвих санкцій ЄС проти Росії, зриві проекту трубопроводу «Південний потік», зупинці/сповільненні зближення скептично налаштованих щодо санкцій держав-членів з Росією, перетягуванні Франції з групи скептиків у питанні санкцій до протилежного табору й опосередкованому впливі через Париж на інші південні держави-члени. Водночас позиція Німеччини полягає в тому, що вирішення кризи не лежить у воєнній площині, і тому Берлін і Брюссель дуже неохоче реагують на військові аспекти кризи. Показано також, що нинішня позиція Німеччини щодо українсько-російського конфлікту виявила помітну модифікацію її східної політики. Російська анексія Криму та війна на сході України спричинили появу більшого реалізму в політиці Німеччини щодо Росії, що дає підстави припускати, що у близькому майбутньому східна політика Берліна може стати більш реалістичною і збалансованою у контексті відносин з Росією, з одного боку, і країнами Східного партнерства – з іншого.

**Ключові слова:** Німеччина, ЄС, спільна позиція, російсько-український конфлікт, санкції, переговори.

SYDORUK TETIANA

*THE ROLE OF GERMANY IN SHAPING THE EU COMMON POSITION ON THE RUSSIAN-UKRAINIAN CONFLICT.*

The article is focused upon analysis of the role of Germany in uniting the EU for a common policy towards the sides of the Russian-Ukrainian conflict. The author proved that Berlin has a leading position in the EU policy that includes diplomatic and economic pressure on Moscow and financial support to Ukraine. The influence of Germany has played a crucial role in implementing effective EU sanctions against Russia; disrupting the South Stream pipeline project; stopping / slowing convergence of the EU Member States with Russia, sceptical about sanctions; dragging France from the group of sceptics on the issue of sanctions to the opposite camp and indirect impact through Paris upon other Southern Member States. In the meantime, Germany's position insists that the resolution of the crisis does not lie in the military plane so that Berlin and Brussels are very reluctant to respond to the military aspects of the crisis. It is also shown that the current German policy on the Ukrainian-Russian conflict has revealed a significant modification of its eastern policy. The Russian annexation of Crimea and the war in Eastern Ukraine have caused to emerge more realistic tendencies in German policy towards Russia giving reason to believe that in the near future the eastern policy of Germany may be more realistic and balanced in the context of relations with Russia, on the one hand, and with the Eastern Partnership countries, on the other.

**Keywords:** Germany, the EU, common position, the Russian-Ukrainian conflict, sanctions, negotiations.

Актуальність теми статті зумовлена тим, що в умовах російсько-українського конфлікту, який вибухнув у 2014 р., Німеччина взяла на себе ініціативу об'єднання ЄС і Заходу загалом для здійснення єдиної політики щодо сторін конфлікту, зокрема санкцій проти Росії і підтримки України. Однак унаслідок дискусії про санкції, яка триває в ЄС, постає питання, як довго зможе Німеччина підтримувати своє бачення врегулювання конфлікту та скільки погоджуватимуться терпіти скептично налаштовані щодо санкцій держави-члени ЄС. Інші питання – наскільки цілі Німеччини відповідають українським інтересам і в якому напрямі може трансформуватися східна полі-

тика Німеччини та ЄС під впливом конфлікту в Україні. Дослідження зазначених проблем і є метою цієї статті. Активність Німеччини під час кризи на сході України та її роль у формуванні політики санкцій ЄС щодо Російської Федерації уже ставали предметом уваги низки українських [3, 6, 9] і зарубіжних [2, 7, 8, 10] авторів, однак, оскільки конфлікт в Україні все ще триває, а позиції Європейського Союзу щодо нього зазнають певної модифікації, аналіз зусиль Берліна стосовно підтримання спільної позиції ЄС щодо цього конфлікту залишається актуальним.

Револьюція гідності в Україні та російсько-українська війна, на жаль, не спричинили фор-

мування широкого консенсусу в об'єднаній Європі щодо подій та результатів цих процесів. З цього приводу американський реаліст Р. Каган зауважує, що «навіть європейці XXI ст., попри всі переваги їх союзу, нездатні об'єднатися проти хижака у своєму оточенні і, як і в минулому, ладні віддати на поталу найслабшого, щоб урятувати власні (фінансові) шкури» [1]. На нашу думку, такий вердикт перебільшений і, можливо, передчасний. Адже хоча і є певні сумніви, і деякі країни ЄС не схвалюють, приміром, посилення економічних санкцій та інших обмежувальних заходів щодо Росії, але суть полягає в кінцевому результаті: досі жодна держава-член не наважилася прямо ветоувати спільні дії чи позиції ЄС із цих питань. 22 червня 2015 р. на засіданні Ради ЄС із закордонних справ автоматично, без обговорення санкції проти Росії було продовжено до 31 січня 2016 р. Країни ЄС дотримуються єдиної позиції щодо несприйняття дій РФ в Україні, і запровадження санкцій проти Росії консенсусом усіх 28 країн-членів вважається значущим здобутком.

Разом з тим варто погодитися з думкою директора Програми Росії та Євразії Королівського інституту міжнародних відносин Chatham House Дж. Шерра, що політика Росії стосовно України значною мірою зумовлювалася впевненістю, що брак ресурсів і основні національні інтереси провідних європейських держав переважать і дозволять Росії реалізувати свої інтереси на пострадянському просторі. Однак уявлення Кремля виявилися хибними [2, 89]. «Ми не можемо поводитися так, ніби ми всього-на-всього спільнота економічних інтересів, тому що ми політичний союз і повинні робити все, що можливо, аби забезпечити мир на цьому континенті», – зазначив німецький міністр економіки та енергетики, соціаліст Зігмар Габріель [цит. за: 3]. Поки що подібні висловлювання не здаються по-рожнім звуком.

Досягнення консенсусу між 28 державами-членами ЄС – складний процес. Під час обговорення питання про продовження санкцій проти Росії, не кажучи вже про запровадження нових обмежувальних заходів, зберігаються серйозні розходження і тривають дискусії з цього приводу. Серед країн ЄС, з одного боку, є «яструби», які закликають жорстко протистояти Росії, посилюючи економічні санкції і надаючи більш активну підтримку Україні. Дехто навіть припускає можливість постачання до України зброї для захисту. Від самого початку таку жорстку лінію обрали Польща, країни Балтії, може, трохи меншою мірою Румунія [4, 3]. Для кожної з цих країн існують свої внутрішні мотиви, пов'язані передусім з недавньою історією. До цієї групи також тяжіють Велика Британія та скандинавські країни.

Разом з тим деякі країни ЄС зайняли неоднозначну позицію щодо України і Росії в умо-

вах нинішньої війни. Їх умовно називають «*Russia's understanders*» («ті, які розуміють Росію»). Франція, південні держави-члени Союзу (Італія, Іспанія, Португалія, Греція, країни Південно-Східної Європи) не квапляться конфронтувати з Росією через Україну. Не виключено, що деякі країни ЄС надалі можуть накласти вето на нові санкції проти Росії або заблокувати їх продовження. Такі наміри неодноразово висловлювалися в урядових колах Італії, Кіпру, Чехії, Словаччини, Греції та Угорщини.

Окремі застереження в різні часи висували представники владних структур Чехії, Австрії і Франції.

Попри те, що позиція Польщі та балтійських країн, які давно вказували на загрозу з боку Росії (у 2009 р. група експертів із Центральної Європи попереджала у відкритому листі до адміністрації Б. Обама, опублікованому у «Газеті Вибірчій», що Росія повертається до політики XIX ст. з тактикою і методами XXI ст. [5]), деякий час була позицією меншості, і ці країни називали панікерами, із наростанням агресивної поведінки Росії та посиленням інтенсивності бойових дій на сході України вона поступово стала позицією більшості.

Найбільшу роль у цьому процесі відіграла Німеччина, зокрема її канцлер Ангела Меркель доклала чимало зусиль для погодження в інституціях ЄС спільних позицій щодо дій Росії в Україні, а санкції проти РФ розглядає як «необхідні та неминучі» [6, 26]. Чітка і недвозначна позиція А. Меркель найбільш артикульовано була висловлена в листопаді 2014 р. після брисбенського саміту G20: «Не можна дозволити перемогти старим уявленням про сфери впливу разом з нехтуванням міжнародним правом. [Ми будемо протидіяти такій політиці], як би довго це не тривало, як би складно це не було і скільки б невдач це не принесло» [цит. за: 2, 89]. Як стверджує Дж. Шерр, з її рішучим, методичним та послідовним підходом Ангела Меркель протягом минулого року була втіленням західної твердості й солідарності [2, 89]. Понад те, Німеччина взяла на себе ініціативу очолити вихід з міжнародної кризи в Україні. І їй вдалося об'єднати ЄС для здійснення єдиної політики, зокрема дипломатичного та економічного тиску на Москву, попри опір низки країн ЄС.

Як зазначає аналітик Фондації Карнегі У. Шпек, із позиції лідера під час кризи єврозони, яка змусила ФРН виступити вперед як велику країну із сильною економікою, канцлер Німеччини Ангела Меркель опинилася в лідерах у питанні конфлікту з Росією [7]. Вплив Німеччини відіграв надзвичайну роль не лише у запровадженні дієвих санкцій ЄС проти Росії в березні 2014 р. і їх розширенні у липні та вересні 2014 р., а й у зриві проекту трубопроводу «Південний потік», зупинці/сповільненні зближення Угорщини та Росії, перетягуванні Франції з групи

скептиків у питанні санкцій до протилежного табору й опосередкованому впливі через Париж на інші південні держави-члени.

Альтернативним кандидатом на лідируючу позицію у реагуванні Європи на українсько-російський конфлікт міг би бути Брюссель в особі інститутів ЄС. Однак попри деяке посилення Спільної зовнішньої і безпекової політики ЄС після набуття чинності Лісабонським договором у 2009 р., зокрема створення Європейської служби зовнішньої діяльності, розширення повноважень Високого представника ЄС із закордонних справ і політики безпеки, повноваження щодо найбільш важливих питань зовнішньої політики ЄС так і залишилися в руках держав-членів, а Високий представник сьогодні виконує швидше роль не лідера, а лише координатора з питань зовнішньої політики.

Відсутність іншого центру влади була однією з причин (поряд із важливими геополітичними інтересами Німеччини на сході), чому Берлін узяв на себе провідну роль у веденні єдиної політики країн Європи в ситуації кризи в Україні і російсько-українського конфлікту. Своєю чергою, запорукою сильної позиції Німеччини всередині ЄС є її економічна міць, яка надає їй серйозні важелі впливу у внутрішніх переговорах між державами-членами. Більшість країн із групи *Russia's understanders* сильно залежать від ЄС і Німеччини щодо питань економічного благополуччя, крім того, їм потрібні Брюссель і Берлін для вирішення інших питань. Тому вони й погоджуються із загальними принципами політики ЄС щодо несприйняття дій Росії в Україні.

Зусилля Берліна щодо формування спільної позиції Заходу стосовно українсько-російського конфлікту складаються із двох ключових компонентів: координація власних дій зі Сполученими Штатами Америки та забезпечення підтримки ЄС свого бачення вирішення цього конфлікту. Загалом політика Німеччини, як і загальний підхід до конфлікту Європейського Союзу, містить три складники: пошук форматів переговорів для врегулювання певних аспектів конфлікту дипломатичним шляхом, санкції проти Росії та фінансова підтримка України.

Основною метою стратегії Німеччини, ЄС і Заходу загалом щодо України є перехід конфлікту від військової конфронтації до дипломатичної та економічної сфер. Берлін доклав чимало зусиль, щоб привести Росію і Україну за стіл переговорів, результатом чого стало підписання двох Мінських угод. Остання на сьогодні угода, відома як Мінськ-2, забезпечує основу для зусиль Заходу згорнути конфлікт у Східній Україні, а тому саме на реалізації цієї угоди до кінця 2015 р. зосередженні всі зусилля Заходу [8].

Іншим складником стратегії Заходу, підтримуваної Берліном, є застосування санкцій. Перший етап обмежувальних заходів ЄС був введений у дію після анексії Криму Росією у березні

2014 р., другий і третій – відповідно у липні та вересні 2014 р. Німеччина рішуче підтримує санкції проти Росії з метою чинити тиск на Москву задля припинення бойових дій на сході України. «Ми готові, якщо необхідно, до нових санкцій проти Росії, але ми цього не хочемо», – заявила Ангела Меркель на початку червня 2015 р. після саміту G7 [9]. Водночас Берлін активно працює для створення умов, за яких санкції можуть бути скасовані у майбутньому. Йдеться про зусилля Німеччини у двосторонньому форматі з Францією з метою політичного врегулювання, підтримку роботи контактної групи, створеної під егідою ОБСЄ, узгодження дій об'єднаної Європи зі США тощо. А. Меркель розуміє, що для того, аби скасувати санкції проти Росії, за що дедалі гучніше виступають невдоволені держави – члени ЄС, необхідним є прогрес в урегулюванні конфлікту. Адже невідомо, скільки погоджуватимуться терпіти скептично налаштовані щодо санкцій держави-члени. У цьому аспекті цілі Німеччини не завжди відповідають українським інтересам: політика ФРН спрямована на припинення вогню і заморожування конфлікту на сході України задля якнайшвидшого розв'язання «української кризи» [9].

Важливе значення має й третій елемент стратегії ЄС в умовах конфлікту – підтримка України. Однак на думку наукового співробітника Мюнхенського центру досліджень *Geschwister-Scholl-Institut* Ф. Буркгардта, досі поза увагою залишається далекоглядна політика щодо України з боку ЄС загалом та Німеччини зокрема. Навіть якщо санкції досягнуть поставленої мети і позиції Росії буде змінено в бік деескалації, складна ситуація на сході України не зміниться. Україна потребуватиме значної підтримки, щоб подолати свої економічні негаразди. І саме ставка на відновлення економічно сильної України і могла б стати частиною нової східної політики ЄС та Німеччини. Це створило б нові можливості для німецького бізнесу на сході Європи і перетворило б Україну на надійний східний форпост Старого світу [3].

Віддаючи належне Берліну як провіднику політики Заходу, яка включає дипломатичний та економічний тиск на Москву і фінансову підтримку України, водночас варто зазначити, що він вельми неохоче реагує на воєнні аспекти кризи. Позиція Німеччини полягає в тому, що вирішення кризи не лежить у воєнній площині, а існує тільки дипломатичний шлях її врегулювання. Вона проявляється, зокрема, у спротиві Німеччини ідеї можливої постійної дислокації військ НАТО у Польщі, країнах Балтії та Румунії, яка активно обговорювалася напередодні саміту НАТО в Уельсі у вересні 2014 р. На початку липня А. Меркель публічно відкинула цю ідею, аргументуючи тим, що постійне розгортання сил НАТО на території східних країн-членів порушило б умови Основного положення акта між

НАТО та Росією (1997 р.). Натомість Берлін підтримував альтернативну пропозицію щодо створення нових сил швидкого реагування НАТО, і саме таке рішення було ухвалено на саміті [8]. Як і в дискусії про постійну дислокацію військ НАТО у Центральній Європі, А. Меркель 2 лютого публічно виступила із заявою проти озброєння України [8]. Берлін всіляко перешкоджає наданню Україні засобів летальної дії. Таким чином, криза в Україні продемонструвала сильні і слабкі сторони зовнішньої політики Німеччини: вмиле використання дипломатичних засобів та економічної сили і брак військового складника у впливі Німеччини на міжнародній арені.

Нинішня позиція Німеччини щодо українсько-російського конфлікту виявила також помітну модифікацію її східної політики. За канцлерства Г. Шрьодера і А. Меркель акценти східної політики Німеччини були зосереджені переважно на Росії – близькі відносини з нею мають давні історичні традиції, і сьогодні обидві сторони залишаються одна для одної важливими партнерами, передусім в економічній сфері. За даними Федеральної служби державної статистики РФ, у 2013 р. двосторонній товарообіг між країнами становив 74,943 млрд дол., у 2014 р. – 70 млрд. У Росії, згідно з даними Російсько-німецької зовнішньоторговельної палати, працює близько 6 тис. німецьких підприємств. У 2014 р. в німецькому імпорті газу частка з РФ становила 36 %, сирої нафти – 30 %, а вугілля – 23 %. Німеччина – найбільший покупець російського природного газу в Європі [9]. Російська анексія Криму та війна на сході України спричинили появу більшого реалізму в політиці Німеччини щодо Росії, що дає підстави припускати, що у найближчому майбутньому може зазнати змін парадигма східної політики Німеччини, зокрема її ставлення до Росії і держав Східної Європи та Південного Кавказу, охоплених Східним партнерством.

Сьогодні в середовищі німецьких політиків, дослідників, активістів та журналістів, які займаються українсько-російським конфліктом з наукової, суспільної або журналістської позицій, відбувається дискусія щодо інтерпретацій та оцінки подій в Україні. 5 грудня 2014 р. 60 відомих представників німецьких політичних, ділових і культурних кіл опублікували в газетах *Die Zeit* і *Der Tagesspiegel*, а пізніше російською мовою на сайті *inoСМИ.Ru* відозву «Нова війна в Європі? Не від нашого імені!», відому як «Заклик 60 німецьких знаменитостей». У ній вони просили Берлін продовжити свої партнерські відносини з Москвою. Тижнем пізніше, у середині грудня 2014 р., 142 німецькі експерти з питань Східної Європи опублікували в газетах *Zeit Online* (Гамбург), *Der Tagesspiegel*, *Die Welt*, *Berliner Zeitung* (Берлін) і *Der Standard* (Відень) звернення-відповідь, у якому закликали до того, щоб політика Німеччини щодо Росії ба-

зувалася на реаліях, а не на ілюзіях. Констатуючи, що «в цій війні є як однозначний агресор, так і чітко ідентифікована жертва», підписанти заявили, що «ми, німці, не можемо знову заплітати очі, коли йдеться про суверенітет однієї з пострадянських республік, про виживання української держави» <...> «у наших власних інтересах протидіяти експорту антиліберальних ідей Кремля в ЄС» [10].

Ця дискусія, офіційні заяви багатьох членів німецької політичної еліти і позиція Німеччини в Євросоюзі щодо українсько-російської війни демонструють, що багато представників німецької політичної еліти, зокрема соціал-демократи, а також ділових кіл, уже переглянули своє ставлення до Росії, а отже, є всі шанси, що в найближчому майбутньому східна політика Німеччини стане більш реалістичною і збалансованою в контексті відносин з Росією, з одного боку, і країнами Східного партнерства – з іншого. Однак Берліну, так само як і Парижу чи Риму, важко відмовитися від своєї довгострокової політики, базованої на надії, що економічне співробітництво з Росією в кінцевому підсумку перетворить її політично. Більш тверезі й реалістичні погляди на Росію ще перебувають у процесі становлення. І саме криза в Україні допомогла Німеччині зрозуміти, що вони з Росією надто розійшлися у світоглядах.

У переговорах із Росією основним партнером Німеччини виступає Франція. Ангела Меркель координує свою роботу з президентом Франції Франсуа Олландом, залучаючи його до питань, пов'язаних із російсько-українською війною («нормандський формат»). Хоча зовнішньополітичні інтереси Франції досі зосереджені на Півдні (Алжир, Марокко, Туніс, Африка на південь від Сахари, Близький Схід), Париж, прагнучи зміцнити свої позиції в Європі, в останні роки активно долучається до формування політики ЄС на східному напрямку. Загалом у Європейському Союзі можна виокремити два неформальні блоки з погляду географії основних політико-економічних інтересів окремих держав-членів. З одного боку, це «східний блок», центральним учасником якого є Німеччина і який розраховує на зміщення союзного центру ваги далі на схід, з іншого боку – «південний блок» на чолі з Францією. Діючи спільно із французами у «нормандському форматі», німці мають більше шансів на те, що результати переговорів будуть позитивно сприйняті іншими південними державами-членами, передусім Італією та Іспанією. Підтримка Парижа є ключем Берліна для досягнення згоди всередині ЄС щодо спільних позицій і дій: коли ці дві столиці домовляються між собою, їм доволі легко переконати інших 26. Крім того, у результаті німецько-французького компромісу знаходиться компроміс між двома протилежними таборами в ЄС [8].

Шкода, що в «переговорній групі» від ЄС не представлена Польща. Формат Веймарського трикутника, який свого часу добре спрацював у сенсі сприяння європейській інтеграції Польщі, міг би бути корисним і в справі врегулювання окремих аспектів російсько-українського конфлікту. Такі можливості було продемонстровано під час «української кризи», коли міністри закордонних справ Німеччини, Франції та Польщі виступили посередниками у переговорах В. Януковича з Майданом 20 лютого 2014 р. Сьогодні склалися сприятливі обставини для глибшого залучення Польщі до формування східної політики ЄС – йдеться про президентство колишнього прем'єр-міністра Польщі Дональда Туска у Європейській Раді і його тісну взаємодію з А. Меркель (чий дід був поляком).

Отже, відмінності у підходах держав – членів ЄС до російсько-українського конфлікту спричинили формування підтримуваної Німеч-

чиною подвійної стратегії Європейського Союзу: з одного боку – це санкції проти Росії і підтримка України, з другого – пошук форматів переговорів для врегулювання конфлікту дипломатичним способом. Однак після того, як уже неодноразові домовленості з Москвою у різних форматах («жєневський», «нормандський»), і передусім Мінськ-1 і Мінськ-2, нею не виконуються і вона продовжує агресію проти Києва, дипломатичний спосіб повернути Росію у більш «кооперативний» стан є проблемним. Отже, режим санкцій ЄС проти Росії, найімовірніше, буде збережено й надалі. І хоча частина країн ЄС охоче б їх скасувала за найменшого поруху Кремля у бік врегулювання конфлікту або навіть без жодних умов, малоімовірно, що їхня позиція може стати реальною перешкодою для впровадження спільних дій ЄС, принаймні доти, доки режим санкцій підтримуватиме Берлін.

### Список використаних джерел

1. Kagan P. Супердержави не йдуть на пенсію / Р. Каган [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://krytyka.com/ua/articles/superderzhavy-ne-yudut-na-pensiyu>
2. Шерр Дж. Міркування про нову сварку Сходу і Заходу / Дж. Шерр // Національна безпека і оборона. – 2014. – № 5–6 (148–149). – С. 87–91.
3. Ворожбит О. Ні кроку назад. Німеччина як локомотив санкцій проти РФ / О. Ворожбит // Український тиждень. – 2014. – № 32 (352). – 7 серп.
4. A Region Disunited? Central European Responses to the Russia-Ukraine Crisis : Europe Policy Paper / ed. by Joerg Forbrig1. – Washington : The German Marshall Fund of the United States, 2015. – 46 p.
5. An Open Letter to the Obama Administration from Central and Eastern Europe // Gazeta Wyborcza. – 2009. – July 15.
6. Шергін С. Україна, США і ЄС: криза дипломатії доби глобалізації / С. Шергін // Зовнішні справи. – 2015. – № 1. – С. 22–27.
7. Ульріх Шпек: «Позиція меншості в питанні російської агресії стала позицією більшості» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://tyzhden.ua/Society/128664>
8. Спик У. Сила і слабкість Німеччини в українському конфлікті / У. Спик; пер. В. Верес для Європейського простору [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eu.prostir.ua/library/268040.html?print>
9. Кравченко В. Німеччина. Мотор санкцій у човні ЄС / В. Кравченко // Дзеркало тижня [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://gazeta.dt.ua/international/nimechchina-motor-sankciy-u-chovni-yes-.html>
10. Умланд А. Захист миру замість винагороди експансії / Андреас Умланд // Дзеркало тижня. Україна. – 2015. – № 3. – 30 січ.

### References

1. Kagan R. Superderzhavy ne idut na pensiu / R. Kagan. Retrieved from <http://krytyka.com/ua/articles/superderzhavy-ne-yudut-na-pensiyu>
2. Sherr D. Mirkuvannia pro novu svarku Shodu i Zahodu / D. Sherr // Nacionalna bezpeka i oborona. – 2014. – № 5-6 (148-149). – S. 87–91.
3. Vorozhbyt O. Ni kroku nazad. Nimechchyna yak lokomotyv sankciy proty RF / O. Vorozhbyt // Ukrainskyy tyzhden. – 2014. – № 32 (352). – 7 serpnia.
4. A Region Disunited? Central European Responses to the Russia-Ukraine Crisis : Europe Policy Paper / ed. by Joerg Forbrig1. – Washington : The German Marshall Fund of the United States, 2015. – 46 p.
5. An Open Letter to the Obama Administration from Central and Eastern Europe // Gazeta Wyborcza. – 2009. – July 15.
6. Sherhin S. Ukraina, SShA i YeS: kryza dyplomatii doby globalizacii / S. Sherhin // Zovnishni spravy. – 2015. – № 1. – S. 22–27.
7. Ulrih Shpek: «Pozyciya menshosti v pytanni ukrainskoi ahresii stala pozyciyeu bilshosti». Retrieved from <http://tyzhden.ua/Society/128664>
8. Spik U. Syl'a i slabkist Nimechchyny v ukrainskomy konflikty / per. V. Verec dla Yevropeyskogo prostoru. Retrieved from <http://eu.prostir.ua/library/268040.html?print>
9. Kravchenko V. Nimechchyna. Motor sankciy u chovni YeS \ V. Kravchenko // Dzerkalo tyzhnia. Ukraina. Retrieved from <http://gazeta.dt.ua/international/nimechchina-motor-sankciy-u-chovni-yes-.html>
10. Umland A. Zahyst myru zamist vynagorody ekspansii / Andreas Umland // Dzerkalo tyzhnia. Ukraina. – 2015. – № 3. – 30 sichnia.

УДК 338.242

## НАДМІРНА ВІДКРИТІСТЬ ВНУТРІШНЬОГО РИНКУ ЯК ЗАГРОЗА ЕКОНОМІЧНІЙ БЕЗПЕЦІ УКРАЇНИ

Власюк Тарас Олександрович,  
кандидат економічних наук

У статті визначено ключові передумови, що призвели до надмірної відкритості внутрішнього ринку для імпорту, та проаналізовано головні негативні тенденції розвитку вітчизняної економіки, пов'язані із цим явищем. Розглянуто товарну структуру імпорту й роздрібного товарообігу продажу продовольчих і непродовольчих товарів. Визначено сектори економіки, які нині потребують державної підтримки й захисту від іноземних конкурентів та розроблено загальні рекомендації, спрямовані на поліпшення ситуації. Проаналізовано регіональну структуру обсягів проникнення імпортованих товарів і послуг та розраховано коефіцієнти місткості імпорту у витратах на придбання за регіонами. Досліджено загрози, що виникають унаслідок згорання торговельних відносин з Російською Федерацією у світлі торговельної війни проти України. Запропоновано впровадження низки компенсаторних механізмів, що дозволять мінімізувати втрати національної економіки від обмеження доступу вітчизняних виробників до ринку Російської Федерації. Розроблено рекомендації стосовно захисту внутрішнього ринку від надмірного імпорту. Згадані рекомендації стосуються тарифної політики, створення додаткової інфраструктури, підвищення конкурентоспроможності вітчизняних товарів у сферах, де існують факторні конкурентні переваги та регулювання доступу на внутрішній ринок іноземних товарів і послуг через застосування міжнародних інституційних норм.

**Ключові слова:** внутрішній ринок, імпорт, протекціонізм, конкурентоспроможність.

The article defines the key prerequisites that led to excessive openness of the domestic market for import and analyzes the main negative trends of the national economy related to this phenomenon. Author analyzes the commodity structure of imports and retail trade sales of food and non-food products. Defined sectors, which are now in need of state support and protection from foreign competition and developed general recommendations aimed for improving the situation. Author also analyzes the regional structure of penetration of imported goods and services and import capacity ratios calculated in the cost of acquisition for the region. Investigated threats arising from the collapse of trade relations with Russia in the light of a trade war against Ukraine. Suggested implementation of a number of compensatory mechanisms that will minimize the losses of the national economy due to limited access of domestic producers to the market of Russian Federation. Developed recommendations concerning the protection of domestic market from excessive imports. Those recommendations concerned tariff policy, creation of additional infrastructure, improving the competitiveness of domestic products in areas where there are competitive advantages and regulating access of foreign goods and services to the domestic market through the use of international institutional rules.

**Keywords:** internal market, import, protectionism, competitiveness.

Надмірна лібералізація економічних відносин в умовах посилення відкритості внутрішнього ринку, недостатнього державного контролю за процесами розвитку більшості ринкових сегментів, їх монополізації й тінізації зумовила

значне перевищення темпів приросту імпорту над динамікою внутрішнього промислового виробництва й ВВП. Як наслідок, маємо надмірне насичення внутрішнього споживчого ринку товарами, виготовленими не на території України.

Значною мірою це дешева продукція низької якості, тіншового походження, фальсифікат. При цьому критично великі обсяги імпорту фіксуються щодо продукції галузей економіки, які забезпечували значну частку фінансових надходжень у бюджети всіх рівнів. Тому зазначені дисбаланси формують системні ризики послаблення зовнішньоторговельної та, зрештою, економічної безпеки України.

Це об'єктивно перешкоджає становленню й розвитку вітчизняних суб'єктів господарювання реального сектору економіки, погіршує пропозицію робочих місць, викривлює структурні характеристики внутрішнього ринку, зменшує обсяги надходжень до бюджетів, тінлізує товарні й фінансові потоки, знижує рівень якості задоволення потреб споживача та погіршує характеристики якості життя населення.

Проблематика захисту й розвитку внутрішнього ринку досліджувалася в працях таких вітчизняних вчених, як В. М. Геєць, В. О. Точилін, Т. О. Осташко, Л. Ю. Волощенко, Г. В. Ленінова, А. І. Даниленко, Л. В. Дейнеко [1,2,3]. Схожа проблематика також досліджується і в працях закордонних вчених, зокрема Дженса Метже та

Піа Вайса [4], Рональда А. Касса [5] та ін. Водночас аспект надмірної відкритості внутрішнього ринку крізь призму економічної безпеки держави висвітлено неповною мірою.

**Метою** статті є аналіз імпортої залежності внутрішнього ринку, розробка рекомендацій щодо посилення на ньому позицій національних виробників і підвищення конкурентоспроможності продукції вітчизняних виробників.

Передумовами наявних деформацій внутрішнього ринку стали незбалансована політика відкритості, яка реалізовувалася на посттрансформаційному етапі розвитку національного господарства; недостатні інноваційна активність і конкурентоспроможність продукції вітчизняного виробництва; слабкість розвитку зовнішньоторговельної інфраструктури та інституційної підтримки вітчизняних суб'єктів реального сектору економіки. Ще одним вагомим чинником загострення зазначеної проблеми стала недостатня ефективність державної політики національного протекціонізму.

До причин інвестиційно-інноваційного характеру, що обумовили відкритість внутрішнього ринку для імпорту, необхідно також віднести

Таблиця 1

**Частки продажу продовольчих товарів імпорту на внутрішньому ринку України у 2005, 2008–2013 рр. \***

Товари й товарні групи	Роки														Абсолютні відхилення, ±			
	2005		2008		2009		2010		2011		2012		2013		частка у ВРТО**		частка імпорту	
	частка у ВРТО**	частка імпорту	частка у ВРТО	частка імпорту	частка у ВРТО	частка імпорту	частка у ВРТО	частка імпорту	частка у ВРТО	частка імпорту	частка у ВРТО	частка імпорту	частка у ВРТО	частка імпорту	2013 / 2012	2013 / 2005	2013 / 2012	2013 / 2005
Риба і морепродукти харчові	1,2	19,4	1,1	27,0	1,1	27,5	1,2	29,6	1,1	31,2	1,1	34,0	1,1	38,6	—	−0,1	4,6	19,2
Консерви, готові продукти рибні	0,4	20,9	0,4	22,7	0,5	25,4	0,4	26,2	0,4	27,6	0,5	26,7	0,5	29,3	—	0,1	2,6	8,4
Консерви фруктових-ягідні	0,3	17,1	0,1	29,0	0,1	25,4	0,1	35,3	0,1	39,9	0,1	43,7	0,1	44,4	—	−0,2	0,7	27,3
Чай	0,4	35,7	0,4	36,3	0,5	34,1	0,5	32,8	0,4	30,9	0,4	30,9	0,4	31,1	—	—	0,2	−4,6
Кава	0,7	41,9	0,6	44,8	0,7	48,1	0,7	50,7	0,7	54,3	0,8	54,4	0,8	55,6	—	0,1	1,1	13,7
Вироби макаронні	0,3	11,2	0,3	17,3	0,4	18,3	0,4	20,2	0,4	20,7	0,3	24,5	0,3	24,6	—	—	0,1	13,4
Плоди, ягоди, виноград, горіхи, кавуни й дині	0,7	33,4	0,9	37,9	1,1	41,0	1,3	39,2	1,3	42,5	1,4	51,2	1,3	47,5	−0,1	0,6	−3,7	14,1
Горілка та вироби лікеро-горілочні	0,2	6,0	0,2	10,4	0,2	10,9	0,2	11,4	2,7	12,9	2,5	16,1	2,4	18,7	−0,1	2,2	1,6	12,7
Вина	1,1	14,2	1,1	18,6	1,1	17,5	1,1	21,7	1,0	14,6	1,0	18,0	0,9	20,2	−0,1	−0,2	2,2	6,0
Коньяк	0,8	15,3	0,8	18,6	0,8	16,9	0,7	17,7	0,8	17,0	0,7	18,1	0,8	19,4	0,1	—	1,3	4,1

\* Складено за: дані ДКСТУ [6, 36–47; 7, 34–45]

\*\* ВРТО – валовий роздрібний товарообіг

малі обсяги капітальних інвестицій у розвиток високотехнологічних і наукоємних видів економічної діяльності; незначні обсяги та невисоку ефективність залучення прямих іноземних інвестицій суб'єктами господарської діяльності; низький рівень освоєння та віддачі капітальних інвестицій; неінноваційно орієнтовану структуру розподілу інвестиційних ресурсів; недостатній обсяг бюджетного фінансування інноваційної сфери.

Це об'єктивно зумовило погіршення платіжного балансу та зниження ефективності забезпечення резервів, необхідних для реалізації програм соціального-економічного розвитку; сповільнення розвитку вітчизняних галузей промисловості, зокрема розвитку малого промислового підприємництва, а також фінансово-економічного розвитку інших секторів економіки; згортання економічної активності. У загальному тренді зростання імпортої залежності націо-

нальної економіки особливо необхідно виділити деструктивний вплив зростання обсягів імпорту соціально важливих продовольчих товарів. Зазначена ситуація негативно позначається насамперед на покупцях, які, з одного боку, нездатні впливати на ці процеси, а з другого – їх купівельна спроможність недостатня для придбання таких товарів.

Імпортна експансія неякісних і дешевих товарів на внутрішньому ринку зумовлює деградацію національних виробників. Як наслідок, нині для України загострилися проблеми насичення внутрішнього ринку імпортою продукцією в сегменті і продовольчих, і непродовольчих товарів.

За результатами аналізу товарної структури імпорту й роздрібного товарообігу продажу продовольчих товарів (табл. 1) в Україні є підстави стверджувати про високу імпортої залежність внутрішнього ринку від низки продуктів, які мо-

Таблиця 2

**Частка продажу непродовольчих товарів імпорту на внутрішньому ринку України у 2005, 2008–2013 рр., % \***

Товари й товарні групи	Роки														Абсолютні відхилення, ±			
	2005		2008		2009		2010		2011		2012		2013		частка у ВРТО**		частка імпорту	
	частка у ВРТО**	частка імпорту	частка у ВРТО	частка імпорту	частка у ВРТО	частка імпорту	частка у ВРТО	частка імпорту	частка у ВРТО	частка імпорту	частка у ВРТО	частка імпорту	частка у ВРТО	частка імпорту	2013 / 2012	2013 / 2005	2013 / 2012	2013 / 2005
Одяг та білизна з тканин	0,0	76,5	0,0	83,4	0,1	84,6	0,1	89,3	0,0	89,2	0,0	92,3	0,1	93,2	0,1	0,1	1,0	16,7
Одяг зі шкіри, хутра й інші ви- роби з них	0,0	18,8	0,0	75,5	0,1	71,5	0,1	88,0	0,0	87,2	0,0	90,7	0,1	93,6	0,1	0,1	2,9	74,8
Трикотаж верх- ній і білизняний	0,3	83,1	0,4	90,2	0,4	77,4	0,4	89,4	0,5	92,7	0,4	90,7	0,4	95,0	–	0,1	4,3	11,9
Взуття	0,6	90,7	1,0	93,3	1,2	93,6	1,2	95,8	1,1	96,4	1,2	97,2	1,2	97,7	–	0,6	0,5	7,0
Годинники	0,1	93,8	0,1	97,4	0,0	96,1	0,0	96,4	0,0	96,2	0,0	97,1	0,0	98,1	–	–0,1	1,0	4,3
Прилади елект- ропобутові	3,2	91,9	2,8	89,5	2,6	85,2	2,9	88,6	2,9	89,0	2,7	89,3	2,5	88,5	–0,2	–0,7	–0,8	–3,4
Комп'ютерна й інша обчислю- вальна техніка	0,9	77,5	1,1	88,6	1,0	88,3	1,1	93,9	1,2	97,0	1,2	98,8	1,1	99,1	–0,1	0,2	0,3	11,6
Мотоцикли, мо- торолери, мопе- ди	0,0	60,0	0,0	95,4	0,0	97,0	0,0	99,4	0,0	99,2	0,0	99,8	0,0	99,4	–	–	–0,4	39,4
Аудіо- та відео- обладнання, теле- комунікацій- не устаткування	2,4	96,4	3,0	97,3	2,4	97,0	2,7	95,2	2,4	97,5	2,2	95,3	2,1	96,4	–0,1	–0,3	1,1	–
Фотографічне обладнання	0,2	96,3	0,1	98,7	0,1	96,7	0,0	94,5	0,0	96,1	0,1	98,8	0,1	98,3	–	0,1	–0,5	2,0

\* Складено за: дані ДКСТУ [6, 36–47; 7, 34–45]

\*\* ВРТО – валовий роздрібний товарообіг



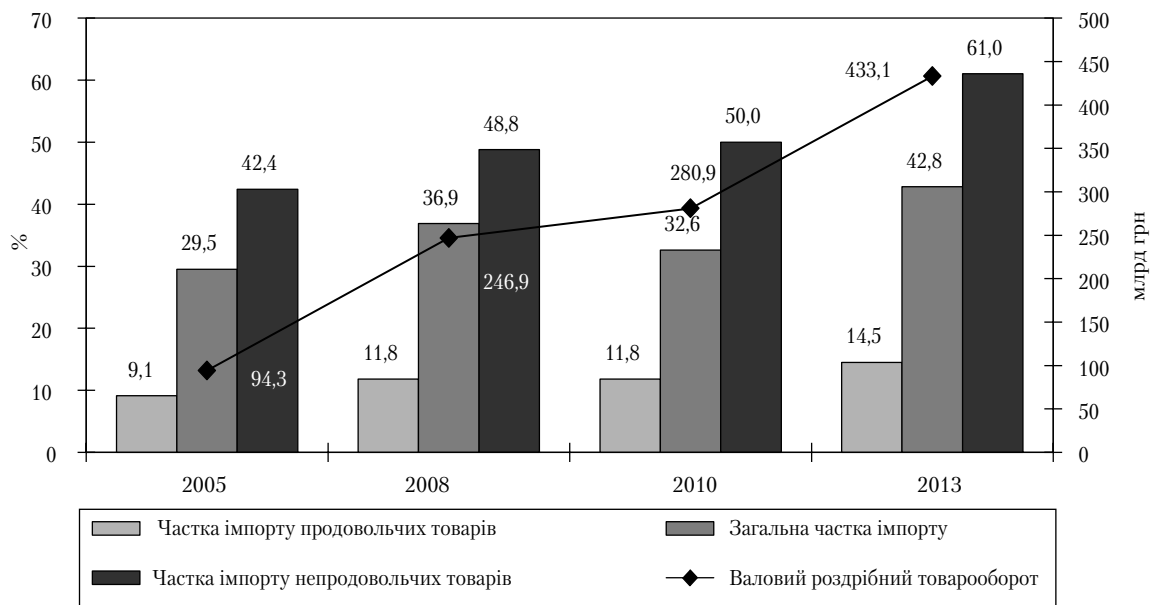
жуть вироблятися національними виробниками. Йдеться, зокрема, про імпорт плодів, ягід, винограду, горіхів, кавунів і динь (47,5 %), консервів фруктово-ягідних (44,0 %), риби та харчових морепродуктів (38,6 %) тощо. Навіть понад те, упродовж 2005–2013 рр. частка імпорту цих товарів зросла, зокрема фруктово-ягідних консервів на 27,3 %, риби та харчових морепродуктів – на 19,2 %, плодів, ягід, винограду, горіхів, кавунів і динь – на 14,1 %. Водночас частина цих товарів не є продукцією критичного імпорту.

Отже, посилюється залежність внутрішнього ринку від імпорту традиційно конкурентоспроможних товарів, що виробляються на території держави. Так, у 2013 р. частка імпорту вина склала 20,2 % (порівняно з 2005 р. зросла на 12,7 %), коньяку – 19,4 % (на 4,1 %), горілки та лікєро-горілочаних виробів – 18,7 % (на 12,7 %). Крім того, упродовж 2005–2013 рр. на 13,4 % зросла частка імпорту макаронних виробів (у 2013 р. склала 24,6 %), консервів, готових рибних продуктів – 8,4 % (29,3 %). Звідси висновок: економічний потенціал вітчизняного виробництва за цими товарами й товарними групами використовується неефективно. Досліджувані товари, за винятком їх окремих видів (кава, чай, частина плодів і ягід), можуть вироблятися в Україні. При цьому не потрібні значні капіталовкладення та високотехнологічні розробки, оскільки є сприятливі кліматичні умови та вже сформовано виробничі потужності. Тому важливою є державна підтримка таких секторів.

100 %. Це, зокрема, мотоцикли, моторолери, мопеди – 99,4 %, комп'ютерна та інша обчислювальна техніка – 99,1 %, фотографічне обладнання – 98,3 %, годинники – 98,1 %, взуття – 97,7 %, аудіо- та відеообладнання, телекомунікаційне устаткування – 96,4 %, трикотаж верхній і білизняний – 95,0 %, одяг зі шкіри, хутра та інших виробів з них – 93,6 %.

Зауважимо, що впродовж 2005–2013 рр. залежність внутрішнього ринку від імпорту непродовольчих товарів лише зростала. Зокрема щодо частки одягу зі шкіри, хутра та інших виробів з них зростання складало 74,8 %; мотоциклів, моторолерів, мопедів – 39,4 %; одягу та білизни з тканин – 16,7 %; трикотажу верхнього та білизняного – 11,9 %, комп'ютерної та іншої обчислювальної техніки – 11,6 %. При цьому стабільно високою (понад 90,0 %) залишалася частка імпорту фотографічного обладнання, годинників, взуття.

Ситуацію погіршує те, що зазначені товари належать до групи з високою доданою вартістю. Крім того, збільшення частки імпортованих товарів відбувається на тлі зростання валового роздрібного товарообігу (рис. 1). Так, упродовж 2005–2013 рр. роздрібний товарообіг зріс із 94,3 млрд грн до 433,1 млрд грн (у 4,6 раза). Водночас частка імпортованих товарів збільшилася з 29,5 % до 42,8 % (на 13,3 в. п.). Тобто значна частка доходів населення конвертується у валюту, вививається з внутрішнього ринку України і спрямовується на підтримку іноземних виробників.



**Рис. 1. Частки імпорту товарів на внутрішньому ринку та валовий роздрібний товарообіг України у 2005, 2008, 2010, 2013 рр.**

\*Складено за: дані ДКСТУ [6, 36–47; 7, 34–45]

Щодо непродовольчих товарів, то рівень проникнення їх імпорту на внутрішній ринок України є ще вищим (табл. 2). Так, у 2013 р. залежність внутрішнього ринку України від імпорту окремих непродовольчих товарів досягла майже

Залежність внутрішнього ринку України від імпорту непродовольчих товарів зростає більш високими темпами, ніж продовольчих. Зокрема, упродовж 2010–2013 років частка імпорту непродовольчих товарів збільшилася

на 10,2 % і досягла у 2013 році 42,8 %. Зростання частки імпорту продовольчих товарів було менш помітним – із 9,1 % до 14,5 % (на 5,4 %). Таким чином, є підстави стверджувати, що відновленню позицій національних виробників на внутрішньому ринку передусім сприятиме активізація державної політики протекціонізму та стимулювання конкурентоспроможності в сегменті непродовольчих товарів.

продукції, вдосконаленням інституційно-правового та інституційно-організаційного забезпечення розвитку галузевої економіки.

Обсяги проникнення товарів і послуг імпорту за регіонами України наведено в табл. 3. Коефіцієнти місткості імпорту у витратах на придбання розраховано як відношення вартості імпорту товарів і послуг до загального обсягу витрат населення та підприємств і організацій на придбання товарів і послуг у регіоні.

Продовольчі товари	Непродовольчі товари
<i>Велика частка імпорту</i>	
• риба і морепродукти харчові;	• одяг та білизна з тканин;
• консерви, готові продукти рибні;	• одяг зі шкіри, хутра та інші вироби з них;
• вироби макаронні;	• головні убори (крім хутрових і трикотажних);
• плоди, ягоди, виноград, горіхи, кавуни та дині;	• трикотаж верхній та білизняний;
• консерви фруктові-ягідні;	• взуття;
• вина	• годинники;
	• комп'ютерна та інша обчислювальна техніка;
	• аудіо- та відеобладнання, телекомунікаційне устаткування;
	• фотографічне обладнання;
	• мотоцикли, моторолери, мопеди;
	• прилади електропобутові
<i>Динамічне насичення імпорту</i>	
• м'ясо копчене, солоне та ковбасні вироби;	• товари текстильні та галантерея;
• жири тваринні харчові;	• вироби панчішно-шкарпеткові;
• молоко та продукти молочні;	• вироби ювелірні;
• сир сичужний, плавлений та кисломолочний;	• товари спортивні, зокрема велосипеди;
• овочі;	• посуд та набори столові;
• консерви овочеві;	• засоби для миття, чищення та догляду;
• горілка та вироби лікєро-горілчані;	• побутові товари неелектричні;
• напої слабоалкогольні;	• матеріали та обладнання для роботи в домашніх умовах (у т. ч. садовий інвентар);
• вина ігристі (шампанське);	• бензин моторний;
• пиво	• дизельне паливо;
	• матеріали мастильні

**Рис. 2. Товарна спеціалізація вітчизняного виробництва, що потребує державної підтримки та захисту на внутрішньому ринку**

Зазначені тенденції позначилися на товарній спеціалізації вітчизняного виробництва, окреслюють сектори економіки, які нині потребують державної підтримки та захисту від іноземних конкурентів (рис. 2), і обґрунтовують стратегічні пріоритети розвитку внутрішнього ринку.

Динамічне нарощування імпорту окремих груп товарів свідчить про стагнацію відповідного вітчизняного виробництва та зумовлює необхідність активізації державної політики захисту внутрішнього ринку та національних виробників від недоброчинної конкуренції та, зокрема, неякісного імпорту. Обмеження імпорту продукції, яка може виготовлятися в Україні, має досягатися передусім стимулюванням внутрішнього виробництва та збуту

Отже, в середньому по Україні коефіцієнт місткості імпорту за період 2001–2013 рр. становив 0,643, тобто проникнення імпорту товарів і послуг на внутрішній ринок регіонів нашої держави складало понад 64 %. У регіонах більш високий коефіцієнт місткості імпорту мають м. Київ (1,462), Дніпропетровська (0,69), Київська (0,747) та Луганська (0,677) області. Очевидно, що в цих регіонах здійснюється митне оформлення більшості товарів і послуг, які надходять на внутрішній ринок держави. Тому ситуація в більшості інших областей гірша, хоча загалом масштаби проникнення імпорту суттєві. Зосередження витрат на імпортовані товари та послуги поміж регіонів України неоднорідне: концентрація компаній – дилерів іноземних то-

**Коефіцієнти місткості імпорту у витратах на придбання товарів і послуг  
за регіонами України у 2001–2013 рр.**

Регіон	Роки													У середньому по регіону
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	
<b>Україна</b>	<b>0,659</b>	<b>0,630</b>	<b>0,722</b>	<b>0,745</b>	<b>0,653</b>	<b>0,638</b>	<b>0,651</b>	<b>0,697</b>	<b>0,556</b>	<b>0,627</b>	<b>0,687</b>	<b>0,611</b>	<b>0,518</b>	<b>0,643</b>
АР Крим	0,130	0,113	0,114	0,094	0,073	0,076	0,068	0,084	0,055	0,084	0,282	0,248	0,197	<b>0,109</b>
Вінницька обл.	0,214	0,198	0,210	0,275	0,231	0,173	0,125	0,121	0,121	0,133	0,116	0,120	0,117	<b>0,158</b>
Волинська обл.	0,678	0,591	0,738	0,864	0,614	0,466	0,581	0,557	0,269	0,304	0,441	0,370	0,356	<b>0,497</b>
Дніпропетровська обл.	0,742	0,540	0,700	0,733	0,615	0,683	0,791	0,975	0,674	0,809	0,745	0,620	0,476	<b>0,690</b>
Донецька обл.	0,509	0,407	0,500	0,654	0,548	0,455	0,523	0,432	0,264	0,354	0,453	0,337	0,430	<b>0,440</b>
Житомирська обл.	0,243	0,410	0,689	0,333	0,141	0,126	0,137	0,161	0,227	0,188	0,162	0,118	0,108	<b>0,199</b>
Закарпатська обл.	0,471	0,441	0,593	0,631	0,515	0,601	0,782	0,738	0,539	0,655	0,791	0,686	0,651	<b>0,613</b>
Запорізька обл.	0,474	0,386	0,624	0,683	0,665	0,704	0,907	0,760	0,357	0,346	0,444	0,351	0,289	<b>0,505</b>
Івано-Франківська обл.	0,502	0,477	0,561	0,614	0,491	0,487	0,365	0,272	0,128	0,265	0,358	0,282	0,144	<b>0,345</b>
Київська обл.	0,451	0,450	0,690	0,960	0,858	0,796	0,767	0,761	0,713	0,841	0,949	0,941	0,779	<b>0,747</b>
Кіровоградська обл.	0,065	0,050	0,080	0,113	0,092	0,074	0,102	0,105	0,099	0,105	0,102	0,114	0,102	<b>0,090</b>
Луганська обл.	0,873	0,539	0,276	0,252	1,132	0,988	0,996	0,912	0,714	0,840	1,094	0,585	0,495	<b>0,677</b>
Львівська обл.	0,572	0,696	1,660	0,527	0,311	0,310	0,316	0,430	0,390	0,407	0,510	0,464	0,352	<b>0,474</b>
Миколаївська обл.	0,521	0,469	0,386	0,387	0,386	0,286	0,246	0,316	0,389	0,377	0,373	0,286	0,265	<b>0,353</b>
Одеська обл.	0,612	0,792	0,726	0,582	0,627	0,486	0,488	0,869	0,694	0,748	0,536	0,554	0,462	<b>0,617</b>
Полтавська обл.	0,291	0,332	0,304	1,699	1,132	1,335	1,104	0,407	0,285	0,511	0,429	0,518	0,348	<b>0,546</b>
Рівненська обл.	0,200	0,174	0,256	0,830	0,254	0,321	0,233	0,223	0,158	0,218	0,215	0,268	0,472	<b>0,263</b>
Сумська обл.	0,325	0,708	0,283	0,283	0,289	0,253	0,246	0,279	0,259	0,257	0,348	0,253	0,233	<b>0,295</b>
Тернопільська обл.	0,087	0,103	0,125	0,106	0,106	0,099	0,107	0,162	0,122	0,118	0,144	0,131	0,128	<b>0,117</b>
Харківська обл.	0,260	0,267	0,332	0,513	0,385	0,405	0,376	0,326	0,289	0,289	0,272	0,278	0,220	<b>0,316</b>
Херсонська обл.	0,082	0,071	0,119	0,098	0,091	0,107	0,096	0,122	0,073	0,079	0,095	0,074	0,088	<b>0,091</b>
Хмельницька обл.	0,104	0,109	0,149	0,152	0,180	0,155	0,140	0,177	0,135	0,189	0,185	0,165	0,135	<b>0,150</b>
Черкаська обл.	0,185	0,205	0,293	0,251	0,237	0,224	0,206	0,329	0,163	0,156	0,255	0,332	0,290	<b>0,234</b>
Чернівецька обл.	0,095	0,118	0,131	0,129	0,173	0,150	0,089	0,100	0,079	0,070	0,081	0,077	0,068	<b>0,100</b>
Чернігівська обл.	0,273	0,271	0,297	0,264	0,225	0,181	0,155	0,161	0,201	0,195	0,234	0,194	0,191	<b>0,214</b>
м. Київ	1,954	1,134	1,162	1,126	1,513	1,410	1,546	1,643	1,855	1,715	1,454	1,415	1,358	<b>1,462</b>
м. Севастополь	0,241	0,129	0,137	0,098	0,097	0,105	0,063	0,068	0,068	0,068	0,082	0,102	0,073	<b>0,095</b>
У середньому за рік	0,300	0,288	0,338	0,358	0,320	0,301	0,286	0,302	0,237	0,267	0,307	0,278	0,247	

\*Розраховано автором за: даними Держстату та НБУ [8, 9, 10].

варів і послуг у столиці є природною, а їх роззосередження можливе лише за умови відповідної розбудови торговельної, ділової, транспортної та складської інфраструктури.

У 2013 р. високий коефіцієнт місткості імпорту спостерігався у Волинській, Дніпропетровській, Донецькій, Запорізькій, Київській, Луганській, Львівській, Миколаївській, Одеській, Полтавській, Рівненській, Черкаській областях та м. Києві. Саме в цих регіонах за умов передачі владних повноважень на місця слід першочергово вирішувати питання збалансованості зовнішньої торгівлі. Якщо загалом в Україні у 2013 р. коефіцієнт споживання імпорту становив 0,518, то в м. Києві – 1,358 (перевищення – у 2,6 раза), у Київській області – 0,779 (більше на 50,4 %), Закарпатській області – 0,651 (на 25,79 %). Причому динаміка цього показника для згаданих регіонів упродовж 2001–2013 рр. здебільшого має зростаючу тенденцію.

Зазначене дає підстави дійти висновку про необхідність переосмислення пріоритетів зовнішньоторговельної політики в контексті забезпечення економічної безпеки держави, зокрема завдяки стратегічному плануванню торговельних відносин з окремими країнами та регіональними угрупованнями. Успішна державна політика регулювання доступу іноземних виробників на внутрішній ринок і забезпечення таким чином зовнішньоторговельної безпеки держави має базуватися на ґрунтовному аналізі та виробленні дієвих рішень у сфері зовнішньоекономічної діяльності (далі – ЗЕД).

Особливо гостро це питання постає у світлі торговельної війни Російської Федерації (далі – РФ) проти України. Ця війна була розв'язана Росією задовго до військової агресії на сході України та анексії Криму, і продовжується донині.

Так, аналіз ЗЕД України та Російської Федерації засвідчує, що остання активно застосовує політику протекціонізму для блокування доступу українських товарів на внутрішній ринок. Щодо української продукції РФ підвищила низку митних ставок та регулярно впроваджувала торговельні обмеження аж до повної заборони багатьох українських товарів. Відомі випадки заборони ввезення сирної продукції, молока та молочної продукції, м'ясних виробів, продовольчої картоплі, соєвих бобів, соняшнику, кукурудзи, кукурудзяної крупи, солі та алкогольної продукції. Блокування українського експорту посилюється труднощами проходження митного контролю на митницях РФ. Як наслідок, значна частка експорту України до РФ обумовлює ситуацію, коли обмежувальні заходи РФ тарифного й нетарифного характеру негативно впливають не лише на розвиток окремих галузей, а й економіки загалом.

Крім того, РФ готує низку нових торговельних обмежень у відповідь на підписання Україною економічної частини Угоди про асоціацію та

ЄС [11]. Натомість Україна не вводить дзеркальних обмежень для російської продукції та не повною мірою використовує механізми протидії агресивній протекціоністській політиці РФ щодо українських товарів. Зокрема, обмеження імпорту українських товарів до РФ, нормативно-правові акти органів РФ, а також практика їх застосування не були оскаржені в СОТ. Важливо зазначити, що процедура врегулювання суперечок у межах СОТ передбачає не лише юридичну відповідальність за порушення угод, а й систему санкцій, які мали б гарантувати в майбутньому дотримання угод СОТ. Порушення з боку РФ також не розглядалися в межах укладених договорів про преференційний торговельний режим у межах зони вільної торгівлі СНД.

Оскільки в короткостроковій перспективі складно розраховувати на поліпшення торговельних відносин з РФ, мінімізації витрат слід досягати через впровадження також компенсаторних механізмів:

- 1) упровадження обмежень на продукцію з РФ та створення умов для збільшення попиту на продукцію вітчизняного виробництва;
- 2) диверсифікацію та переорієнтацію експортно-імпортних операцій на ринок ЄС;
- 3) активне освоєння нових ринків, зокрема АТР та Близького Сходу.

Виклики, які нині постали перед Україною, вимагають нових підходів до захисту внутрішнього ринку. Передусім необхідною є збалансована тарифна політика, спрямована на захист вітчизняних товаровиробників, зокрема чутливих груп промислових і сільськогосподарських товарів. Розвиток внутрішнього ринку потребує налагодження виробництва імпортозамінних товарів для його насичення продукцією національних виробників. Не менш необхідною є модернізація економіки, що допоможе впроваджувати інноваційні досягнення у виробництві конкурентоспроможної продукції.

У регіональному аспекті державна політика протидії надмірному проникненню іноземних товарів і послуг на внутрішній ринок має також передбачати заходи щодо «переміщення центрів імпорту» товарів і послуг з регіонів їх надмірної концентрації (м. Київ, Київська та Закарпатська області) в регіони низького насичення – Житомирську, Вінницьку, Хмельницьку, Тернопільську, Івано-Франківську і Чернівецьку області. Цьому сприятиме створення відповідної дорожньої, складської та торговельної інфраструктури.

Особливої уваги з боку держави потребує проблема обмеження доступу на внутрішній ринок іноземних виробників та зміцнення конкурентоспроможності вітчизняних товарів у сферах, де існують факторні конкурентні переваги і можливості зростання. Для України це передусім продукція АПК. Тут необхідні поліпшення системи державної підтримки тваринництва, розбудова регіональної інфраструктури аграр-

ного ринку, полегшення доступу вітчизняних суб'єктів господарювання до інструментів біржової торгівлі, стимулювання розвитку конкурентоспроможних сфер сільськогосподарського виробництва та інноваційних видів діяльності.

Досі залишаються невикористаними й можливості України щодо регулювання доступу на внутрішній ринок іноземних товарів і послуг через застосування міжнародних інституційних норм. Запроваджені окремими державами обмеження щодо імпорту українських товарів не оскаржуються в СОТ, а це передбачає не лише юридичну відповідальність за порушення угод, а й систему санкцій. Підписання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС є важливим чинником посилення економічної інтеграції та зміни вектору експортоорієнтованого вітчизняного виробництва з ринку РФ на ринки економічно розвинених держав світу, зокрема країн Євросоюзу. Безмитний доступ до найбільших ринків світу, полегшення доступу на ринки третіх країн, розвиток бізнес-контактів та забезпечення відповідності товарів вітчизняної продукції європейським стандартам якості, включення українських підприємств у технологічні ланцюги європейських компаній, модернізація та виведення вітчизняних підприємств на сучасний технологічний рівень одночасно сприятимуть зміцненню конкурентоспроможності їх продукції на внутрішньому ринку, що забезпечить економічний потенціал витіснення з внутрішнього ринку продукції та послуг імпорту.

Необхідно також зазначити, що наша країна продовжує застосовувати інструменти політики протекціонізму з метою усунення проблеми подвійного дефіциту. Проте така політика не приносить очікуваних результатів для соціально-економічного розвитку, зважаючи на те, що основні макроекономічні показники продовжують погіршуватися. Останнє пов'язане не лише з воєнно-політичними тенденціями, а й з по-

дальшою наявністю тіньової економіки та корупційних схем у зовнішньоекономічній діяльності. З огляду на це, слід розрахувати ефекти від запровадження митно-тарифної політики із застосуванням сценарного підходу.

У довгостроковій перспективі стратегічним орієнтиром державної політики обмеження доступу на внутрішній ринок продукції іноземних товаровиробників має стати активна державницька політика економічного протекціонізму у спосіб підвищення конкурентоспроможності продукції вітчизняних виробників. Базисом такої конкурентоспроможності має стати інноваційність. Україна має значний потенціал науково-технологічного та інноваційного розвитку, здатний забезпечити структурну трансформацію національної економіки. Так, зокрема, за рейтингом якості освітніх послуг у 2013–2014 рр. Україна посідає 69-те місце поміж 148 країн, за рейтингом охоплення населення освітою – 13-те місце, за рейтингом якості науково-дослідних установ – 69-те місце.

На цій основі необхідно змінити сировинну та експортоорієнтовану модель розвитку, яка сформувалася в Україні впродовж періоду незалежності та характеризується низькою часткою експорту продукції з високою доданою вартістю, значним рівнем імпортової залежності від енергоносіїв з Російської Федерації, орієнтацією на імпорт високотехнологічної продукції з країн ЄС, посиленням процесів інтелектуальної міграції.

Стратегічними пріоритетами тут мають стати розвиток інституційно-правового базису інноваційної діяльності, удосконалення фінансово-кредитних механізмів підтримки і стимулювання розвитку інноваційної діяльності, формування інституційних умов для розвитку інноваційної інфраструктури інтеграції науково-дослідної та інноваційної діяльності, проведення селективної протекціоністської політики з метою стимулювання технологічного імпорту.

### Список використаних джерел

1. *Проблеми та напрями захисту внутрішнього ринку* : наук. доп. / В. О. Точилін, Т. О. Осташко, О. В. Пустовойт [та ін.] ; за ред. В. М. Геєця, В. О. Точиліна, Т. О. Осташко. – К. : Ін-т екон. та прогнозув., 2008. – 102 с.
2. *Внутрішній агропродовольчий ринок України в умовах СОТ* / Т. О. Осташко, Л. Ю. Волощенко, Г. В. Ленінова; відпов. ред. В. О. Точилін; НАН України. – К. : Ін-т екон. та прогнозув.; 2010. – 208 с.
3. *Пріоритети розвитку внутрішнього ринку України* / за ред. акад. НАН України В. М. Геєця, чл.-кор. НАНУ А. І. Даниленка, д. е. н. Л. В. Дейнеко, д. е. н. В. О. Точиліна; НАН України. – К. : Ін-т екон. та прогнозув., 2013. – 70 с.
4. *Protecting the Domestic Market: Industrial Policy and Strategic Firm Behaviour* // JENS

### References

1. *Problemy ta napryamy zakhystu vnutrishnoho rynku*: nauk. dop. / V. O. Tochylin, T. O. Ostashko, O. V. Pustovojt [ta in.] ; za red. V. M. Hejecya, V. O. Tochylyna, T. O. Ostashko – K. : In-t ekon. ta prohnouzuv., 2008. – 102 s.
2. *Vnutrishnij ahroprodovolchij rynek Ukrainy v umovakh SOT* / T. O. Ostashko, L. Yu. Voloshhenko, H. V. Lyenivova; vidpov. red. V. O. Tochylin; NAN Ukrainy, In-t ekon. ta prohnouzuv.; – K. : 2010. – 208 s.
3. *Priorytety rozvytku vnutrishnoho rynku Ukrainy* / za red. akad. NAN Ukrainy V. M. Hejecya, chl.-kor. NANU A. I. Danylenka, d. e. n. L. V. Dejneko, d. e. n. V. O. Tochylyna; NAN Ukrainy. – K. : In-t ekon. ta prohnouzuv., 2013. – 70 s.
4. *Protecting the Domestic Market: Industrial Policy and Strategic Firm Behaviour* // JENS

METGE and PIA WEISS – Singapore Econ. Rev. 56, 159 (2011).

5. *Domestic Regulation and International Trade: Where's the Race?* / By Ronald A. Cass – International & National Security Law Practice Group Newsletter – Volume 3, Issue 3, Winter 2000.

6. *Роздрібна торгівля України у 2000–2010 роках* : стат. зб. – К. : ДКСТУ, 2011. – 191 с.

7. *Роздрібна торгівля України у 2013 році* : стат. зб. – К. : ДКСТУ, 2014. – 165 с.

8. *Лист* Держстату України № 15.1-20/661 ПІ від 23.05.2014 р. на запит від 16.05.2014 р.

9. *Дані* офіційного сайту Державної служби статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>

10. *Дані* офіційного сайту Національного банку України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bank.gov.ua>

11. *О введении* ввозных таможенных пошлин в отношении товаров, страной происхождения которых является Украина» : постановление Правительства Российской Федерации [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://regulation.gov.ru/project/17072.html>

METGE and PIA WEISS – Singapore Econ. Rev. 56, 159 (2011).

5. *Domestic Regulation and International Trade: Where's the Race?* / By Ronald A. Cass – International & National Security Law Practice Group Newsletter. – Volume 3, Issue 3, Winter 2000.

6. *Rozdribna torhivlya Ukrainy u 2000–2010 rokakh* : stat. zb. – K. : DKSTU, 2011. – 191 s.

7. *Rozdribna torhivlya Ukrainy u 2013 roci* : stat. zb. – K. : DKSTU, 2014. – 165 s.

8. *Lyst Derzhstatu Ukrainy* № 15.1-20/661 PI vid 23.05.2014 r. na zapyt vid 16.05.2014 r.

9. *Dani* oficijnoho sajtu Derzhavnoyi sluzhby statystyky Ukrainy. Retrieved from <http://www.ukrstat.gov.ua>

10. *Dani* oficijnoho sajtu Nacional'noho banku Ukrainy Retrieved from <http://www.bank.gov.ua>

11. *O vvedenii vvoznyh tamozhennyh poshlin v otnoshenii tovarov, stranoy proishozhdenija kotoryh javljaetsja Ukraina*» : postanovlenie Pravitel'stva Rossijskoj Federacii. Retrieved from <http://regulation.gov.ru/project/17072.html>

# ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ В УМОВАХ ГІБРИДНОЇ ВІЙНИ

Базилук Ярослава Борисівна,  
кандидат економічних наук, доцент

Доводиться, що при плануванні комплексних відповідей на агресію у вигляді гібридних війн слід враховувати чинники економічної безпеки. Наголошується, що дослідження гібридних війн без врахування економічних чинників, інтересів і важелів впливу є неповним, а у випадку розроблення заходів політичного чи військового стримування – небезпечним. Практика застосування асиметричних обмежень в економічній сфері в умовах розгортання гібридної війни з метою стримування агресора є достатньо ефективним засобом протистояння. Водночас це може істотно знижувати рівень економічної безпеки, що вимагає додаткового вивчення. Мета статті – розроблення рекомендацій щодо зміцнення системи забезпечення економічної безпеки України в умовах гібридної війни, розв'язаної РФ. Проаналізовано характер двосторонніх українсько-російських економічних відносин, чинники та канали дестабілізації економіки України, які використовує РФ для підтримки зовнішньої агресії. Для підвищення економічної безпеки України, протидії військовій агресії та економічного стримування РФ запропоновано: сформувати платформи швидкого реагування на базі РНБОУ, профільних міністерств, КМУ, НБУ та СБУ; посилити співробітництво з зарубіжними національними та міжнародними профільними організаціями; удосконалити національне законодавство з метою попередження несанкціонованої економічної діяльності на території України з боку псевдо-суверенних утворень.

**Ключові слова:** гібридна війна, економічна безпека, українсько-російські економічні відносини, загрози економічній безпеці, національні інтереси, міжнародне співробітництво.

*Bazyliuk Yaroslava*

*Economic Security of Ukraine in Hybrid War.*

The article proves that in planning comprehensive responses to aggression in the form of hybrid warfare the factors of economic security should be considered. It is noted that the study of hybrid wars without economic factors, interest and leverage is incomplete, and the development of measures in case of political or military deterrence – dangerous. The practice of asymmetric constraints in the economic area in terms of deployment of hybrid warfare to deter the aggressor is sufficiently effective means of confrontation. However, it can significantly reduce the level of economic security that requires further study. The article is to develop recommendations for strengthening the economic security of Ukraine in conditions of a hybrid war waged by Russia. The article analyzes the character of bilateral Ukraine-Russian economic relations, destabilizing factors and channels of Economy of Ukraine, which Russia uses to support foreign aggression. To improve the economic security of Ukraine, counter military aggression and economic containment of Russia offered: to form a rapid response platform based on the NSDC, ministries Cabinet, the NBU and the Security Service; strengthen cooperation with foreign national and international specialized organizations; improve national legislation in order to prevent unauthorized economic activity in Ukraine by the pseudo-sovereign entities.

**Keywords:** hybrid war, economic security, Ukraine-Russian economic relations, threat to economic security, national interests and international cooperation.

Економічна сфера традиційно відіграє провідну роль у міжнародних відносинах і виступає матеріальною основою формування політичного та військового потенціалу держави. Як наслідок, економічні інтереси, поряд з політичними, є найбільш вагомими аргументами у будь-якому конфліктному протистоянні. Історією доведено, що заходи економічного впливу є ефективним засобом стримування військової агресії. Йдеться про асиметричні обмеження у міжнародній торгівлі та міжнародні економічні санкції, що накладаються на агресивні режими, діяльність яких суперечить загальноновизнаним цивілізаційним цінностям. Водночас і країна-агресор може використовувати економічні чинники як потуж-

ний важіль досягнення тактичних та стратегічних цілей при підготовці та реалізації військових заходів. Асиметричні дії країни-агресора щодо дестабілізації економіки країни-об'єкта нападу дають змогу досягати очікуваних результатів в умовах мінімізації військового втручання.

Гібридна війна РФ проти України актуалізувала в експертному середовищі проблематику економічних аспектів такої війни, а також комплексних економічних заходів стримування та інструментів протидії агресії. Актуальність цієї проблематики посилюється потребою переосмислення концепції забезпечення економічної безпеки України в умовах військової агресії, розв'язаної РФ.

**Метою** статті є розроблення рекомендацій щодо зміцнення системи забезпечення економічної безпеки України в умовах гібридної війни.

Проблемам дослідження гібридних війн та механізмів протидії їм присвячена значна кількість наукових фахових публікацій як зарубіжних [1 – 5] так і вітчизняних вчених [6 – 7]. Водночас проблема забезпечення економічної безпеки держави в умовах гібридної війни висвітлена недостатньо.

Результати дослідження. Використання економічних засобів для досягнення політичних цілей достатньо відоме в історії явище. Водночас економічна складова гібридної війни відрізняється від «звичайних» економічних війн. У випадку гібридної війни, економічна війна не обмежується корпоративним рівнем, не зумовлюється виключно економічними мотивами, і не закінчується із отриманням очікуваних економічних переваг над суперником.

Чинною редакцією Воєнної доктрини РФ [8] визначено, що сучасні воєнні конфлікти передбачають комплексне застосування воєнної сили, політичних, економічних, інформаційних та інших засобів невійськового характеру, які реалізуються в умовах активізації протестного потенціалу населення з використанням сил спеціальних операцій. Цією ж Доктриною економічні інструменти розглядаються як заходи ненасильницького характеру (поряд з дипломатичними, правовими, інформаційними та іншими інструментами), що передують безпосередньому застосуванню військових дій.

Українська економічна модель виявилася не готовою протидіяти російській економічній «зброї» асиметричними заходами. На початку збройного конфлікту в 2014 р. стан національної економіки не давав змоги заблокувати цілеспрямовані дії РФ з її дестабілізації. При цьому важлива підтримка була надана Україні на міжнародному рівні. Так, упродовж другого півріччя 2014 р. США, ЄС, Канада, Австралія, Японія та інші країни (всього понад 40 країн) ввели низку санкцій, спрямованих проти російських компаній, окремих осіб, причетних до розв'язання агресивних дій відносно України. Крім цього, наприкінці 2014 р. ЄС та США було запроваджено економічне блокування Криму.

Російська агресія змусила Україну переосмислити двосторонні економічні взаємовідносини та актуалізувала потребу ревізії політики забезпечення економічної безпеки, необхідність чого лише декларувалася пунктом Статті 17 Конституції України [9]. Натепер переформатування Україною економічних взаємовідносин з РФ є об'єктивно необхідним заходом стримування агресії.

Відповідні кроки закріплені низкою нормативно-правових актів, які мають безпрецедентний характер у сучасній історії українсько-російських відносин. Йдеться насамперед про Заяву

Верховної Ради України «Про відсіч збройній агресії Російської Федерації та подолання її наслідків» [10] та Закон України «Про санкції» [11], якими зафіксовані факти порушення Російською Федерацією норм міжнародного права, вчинення збройного нападу на Україну, заподіяння матеріальних збитків внаслідок вторгнення та анексії частини території, а також напрямки відновлення справедливості згідно з міжнародним правом, які залишає за собою Україна.

Економічні взаємовідносини з Кримом регламентовані Законами України «Про створення вільної економічної зони «Крим» та про особливості здійснення економічної діяльності на тимчасово окупованій території України» [12] та «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» [13]. У цьому форматі двосторонні економічні взаємовідносини підлягають докорінній трансформації.

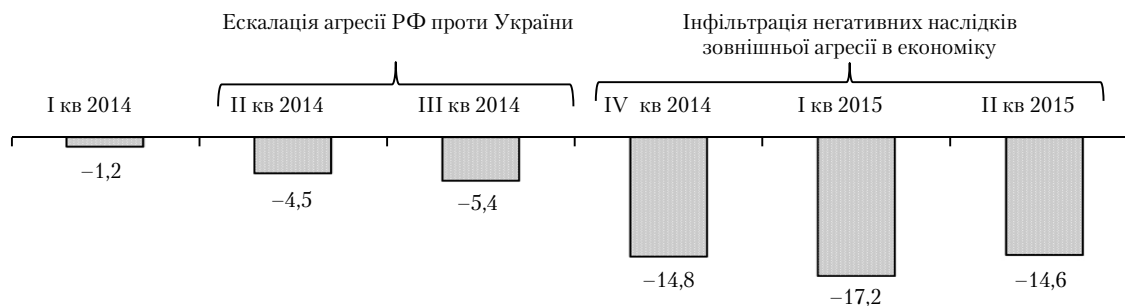
Логіка розвитку двосторонніх українсько-російських відносин в умовах гібридної війни проти України буде дедалі більше синхронізуватись із рішеннями міжнародної спільноти, яка чітко визначила пріоритетність економічного стримування російської агресії в якості ключового незбройного механізму відновлення суверенітету України. І хоча натепер міжнародна спільнота дедалі більше усвідомлює недостатність виключно економічних заходів стримування агресії РФ проти України [14], застосування комплексу заходів економічного стримування має певні перспективи у вирішенні тактичних завдань примушення до миру та відновлення суверенітету України.

В цьому зв'язку потрібно виокремити низку ризиків для економічної безпеки України, зумовлених триваючою гібридною війною. Найгловнішим з них є критичне згортання темпів зростання економіки України внаслідок військової агресії, і пов'язаних із цим негативних макроекономічних чинників регіонального та національного масштабу (рис. 1).

Сучасний економічний розвиток України диктується структурно-організаційними деформаціями економіки, зумовленими зовнішньою агресією з боку РФ. За несприятливої дії нагромаджених макроекономічних дисбалансів російська агресія висвітлює недостатню стійкість економічної системи до внутрішніх і зовнішніх загроз, що у підсумку виливається в стрімке згортання її темпів зростання.

Методичне знищення економічного потенціалу захоплених територій, яке здійснюється РФ через пошкодження і/або вивезення із захоплених територій майна фізичних і юридичних осіб (в т.ч. державного), демонтажу економічної інфраструктури, руйнації та розкрадання виробничих основних фондів та інших незаконних дій призводить до комплексного розвалу економіки окупованих територій, загострення соціально-





**Рис. 1. Динаміка ВВП України у 2014–2015 рр. (без урахування тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим, м. Севастополя та частини зони проведення антитерористичної операції), % до відповідного кварталу попереднього року, у постійних цінах 2010 р.**

Джерело: Державна служба статистики [15].

економічних проблем на території Донбасу. Так, за оцінками КМУ, війна, розгорнута РФ проти нашої держави знищила 20,0 % економічного потенціалу (включно з орієнтовними доходами та валютними надходженнями) [16].

*Порушення цілісності економічного комплексу України внаслідок військової агресії є прямою загрозою економічній безпеці держави*, що ускладнює реалізацію внутрішньогосподарських коопераційних зв'язків та зовнішньоекономічної діяльності, призводить до методичного виснаження економічної бази України. Водночас нашої державі нав'язується співробітництво з псевдосуверенними утвореннями, які контролюють економічну діяльність та українські підприємства на окупованих територіях. Така ситуація неприйнятна і вимагає внесення істотних коректив в існуючу нормативно-правову базу, що регламентує економічну діяльність на території України. На часі також розробка стратегії реінтеграції та виваженої економічної політики щодо цих територій, особливо в умовах тимчасової окупації.

### Виклики, які генеруються в економічній сфері українсько-російських відносин

1. *Диспаритет зовнішньої торгівлі України з РФ.* Традиційно вагома частка РФ як ключового торговельного партнера України пояснювалась успадкованою організацією зовнішньоторговельного співробітництва в межах СРСР, інертністю та пасивністю України в освоєнні нових ринків. РФ вибудовувала економічну складову гібридної війни, використовуючи існуючі взаємозалежності між економіками. Характерними особливостями двосторонніх взаємовідносин стали послідовне витіснення українських виробників з внутрішнього російського ринку, нарощення російської присутності на внутрішньому ринку України, жорстка конкуренція на зовнішніх ринках з українськими товаровиробниками. Дотримуючись політично вмотивованих настанов у торгівлі, РФ достатньо успішно витискала українських конкурентів з внутрішнього та зовнішніх ринків, організовуючи чис-

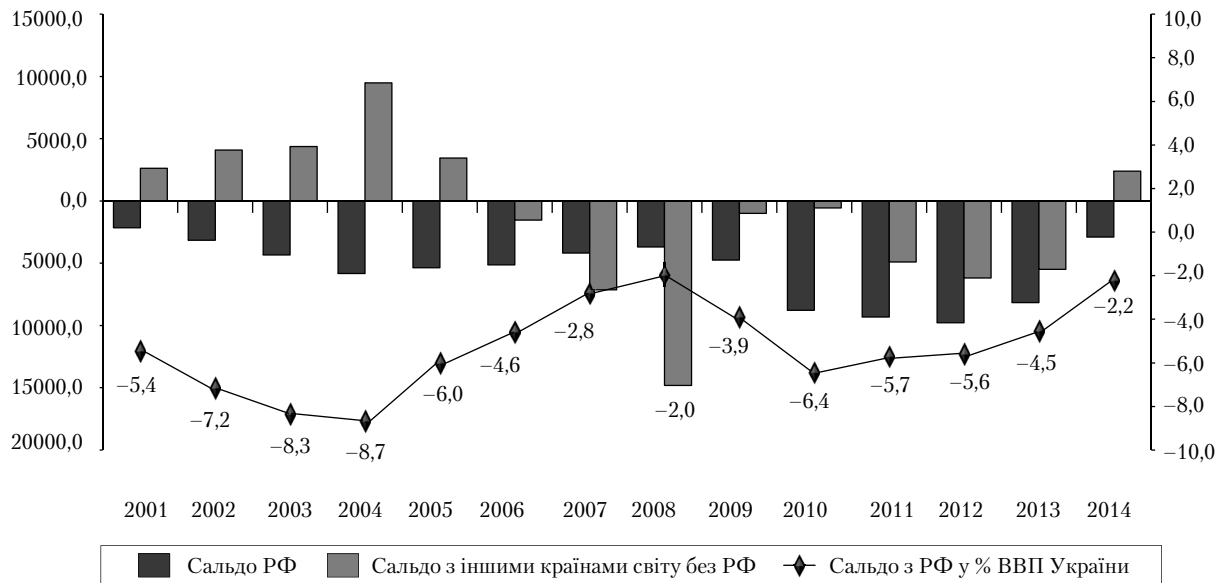
ленні економічні («м'ясні», «сирні», «газові», «фінансові» та ін.) війни.

Диспаритет товарної торгівлі України з РФ став однією з ключових проблем українсько-російських відносин. Його подолання дасть змогу розширити зовнішньоекономічні перспективи України та зменшити шляхи дестабілізації внутрішнього середовища. Упродовж 2001–2014 рр. від'ємне сальдо зовнішньої товарної торгівлі України з РФ, розраховане за методологією *International Trade Center*, досягло понад 77 млрд дол. США. При цьому від'ємне сальдо товарної торгівлі України, нагромаджене за аналогічний період з іншими країнами без РФ, майже у п'ять разів менше. Торговельний диспаритет з РФ у середньорічному значенні у 2001–2014 рр. складав –5,2 % ВВП (рис. 2), що більш ніж вагомо впливає на динаміку української економіки.

2. *Збереження недиверсифікованої структури торгівлі з РФ.* Відновлення експортного потенціалу України і його якісна реструктуризація за рахунок розширення торгівлі з іншими країнами є визначальними умовами зниження загроз дестабілізації економіки України з боку РФ та першочерговим пріоритетом її економічного стримування. Без вирішення цих завдань подолання диспаритетності відносин з РФ буде проблематичним.

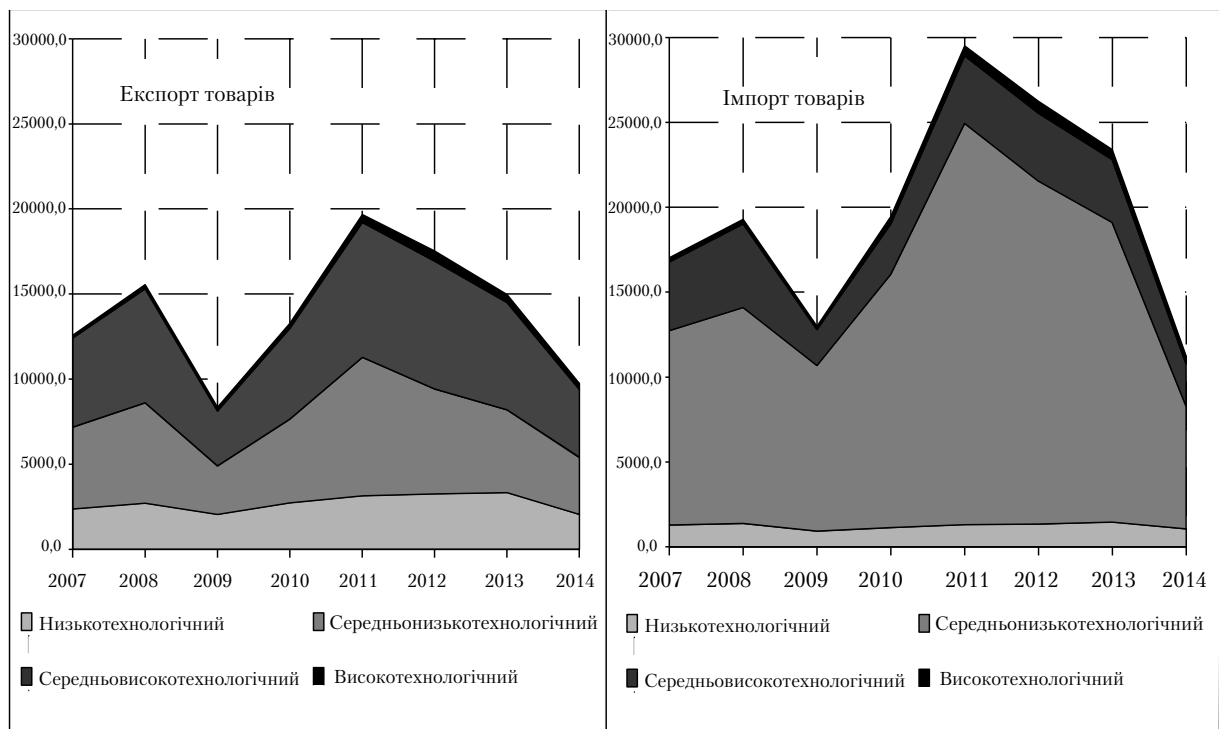
Економічні аспекти підготовки РФ до гібридної війни проти України рельєфно окреслилися у 2012–2014 рр. У цей період з боку РФ були суттєво активізовані різнопланові економічні війни («сирні», «газові», «фінансові» та ін.), а в 2014 р. відбулося найглибше згортання двосторонньої торгівлі. Середньорічні темпи скорочення експорту України до РФ упродовж 2012–2014 рр. склали приблизно 20,0 %, (тоді як у решту країн світу українські експортери у середньорічному вимірі скорочували поставки на рівні 2,9 %. (рис. 3).

У 2012–2013 рр. імпорт України з РФ знижувався в середньому на 11,0 %, а в 2014 р. таке скорочення відносно 2013 р. склало 52,1 %. При цьому середньорічні темпи скорочення імпорту



**Рис. 2. Динаміка сальдо товарної торгівлі України з РФ та в цілому у 2001 – 2014 рр., млн дол. США та % до ВВП**

Джерело: International Trade Center, МВФ [17, 18].



**Рис. 3. Динаміка структури товарної торгівлі між Україною та РФ за рівнем технологічності, млн дол. США**

Джерело: Державна фіскальна служба України [19].

з усіма іншими країнами склали 6,1 %. Зменшення диспаритету у товарній торгівлі між Україною та РФ вдалося забезпечити за рахунок рішучої диверсифікації постачання енергоносіїв, що статистично відобразилося у категорії середньонизькотехнологічного імпорту. Середньорічні темпи скорочення імпорту цієї ка-

тегорії товарів у 2012–2014 рр. були на рівні 28,7 %, у тому числі в 2014 р. – 59,1 %. Загалом зазначимо, що структура міждержавної торгівлі стала більш збалансованою.

Нині перспективи товарної торгівлі України з РФ невизначені. В умовах загострення військового конфлікту або гальмування мирного

процесу істотно посилюються ризики для зовнішньоторговельних операцій внаслідок погіршення умов торгівлі, зростання неплатежів та згорання поставок критичного для України російського імпорту.

Очевидно, що скорочення товарообігу між Україною та РФ ще не досягло «дна», і у випадку ескалації конфлікту, а також через внутрішні проблеми РФ (девальвація рубля, скорочення платоспроможного попиту, заборона торгівлі окремими товарами з РФ внаслідок санкцій тощо), його згорання продовжиться. Як наслідок, для України актуалізуються проблеми диверсифікації торговельних потоків та запровадження критеріїв експортної безпеки у стратегічно важливих секторах економіки з метою недопущення використання зовнішньоекономічної залежності від РФ як каналу маніпуляцій або економічного тиску. Важливим напрямом забезпечення зовнішньоекономічної безпеки резидентів України мають стати заходи щодо компенсації втрат російського ринку збуту, страхування політичних, валютних та інших ризиків, а головне – активне освоєння інших ринків збуту продукції. Окрім цього, важливу функцію компенсатора в умовах зниження експортної залежності України від РФ має відіграти внутрішній ринок.

3. *Посилення тиску на національну економіку внаслідок гальмування економічного зростання РФ, девальвації російського рубля та економічної ізоляції Росії під впливом посилення міжнародних санкцій.* Поглиблення рецесії на тлі подальшої міжнародної ізоляції РФ, викликане санкціями, неминуче зумовить суттєву корекцію торговельних та фінансових потоків у регіоні. Так, за прогнозом МВФ очікується, що у 2015 р. згорання ВВП РФ сягне 3,4 % [20], а за умов ускладнення геополітичної напруженості глибина падіння може виявитися ще більшою. Попередній прогноз темпів скорочення ВВП для країн СНД на 2,2 % свідчить, що країни, які знаходяться в орбіті впливу РФ, найбільш гостро відчують негативний ефект її економічного згорання. Загальна «токсичність» від міжнародних санкцій, обов'язково викличе процеси економічного згорання у країнах, які мають низький потенціал диверсифікації товарообігу та обмежений набір компенсаторних чинників від згорання економічного співробітництва з РФ.

У цьому контексті Україна також має посилити диверсифікацію напрямів міжнародної співпраці та стимулювати секторальне розширення внутрішнього ринку як компенсатора згорання російського вектору співробітництва. Важливо розробити та впровадити критерії забезпечення зовнішньоекономічної безпеки, згідно з якими частка РФ не може перевищувати 25,0–30,0 % щодо товарів критичного імпорту. При цьому слід розробити сценарії та низку

компенсаторних заходів для умов повного припинення економічних взаємовідносин із РФ у випадку посилення міжнародних санкцій проти Росії.

Погіршення бюджетно-боргових проблем РФ, зниження споживання внаслідок рецесії, волатильність російського рубля та інші зовнішні чинники можуть створити низку загроз для української економіки та торгівлі. Окрім цього, існує вірогідність виникнення кризи неплатежів за поставлену продукцію, запровадження контрсанкцій стосовно українських експортерів, а також припинення торгівлі внаслідок міжнародного режиму санкцій. Насамперед, це може стосуватися торгівлі з Кримом. Тут теж необхідні антикризові сценарії та механізми диверсифікації ризиків.

4. *Економічні репресії стосовно українських активів на території РФ.* Обраний РФ шлях юридичного захисту власних активів у відповідь на збільшення позовів на міжнародному рівні (справа ЮКОСа, очікувані позови щодо компенсації жертвам авіакатастрофи рейсу МН–17, позови України на розгляді у ЄСПЛ тощо) дедалі рельєфніше засвідчує відхід цієї країни від пріоритету міжнародного права. «Дії у відповідь», передбачені законопроектом міністерства юстиції РФ «Про юрисдикційний імунітет іноземної держави та майна іноземної держави в РФ» [21], ухвалені Комісією законопроектної діяльності у липні 2015 р. Ця та інші аналогічні законодавчі ініціативи, у разі ухвалення на федеральному рівні, відкривають Росії можливість позбавляти суверенного захисту іноземні активи на своїй території. Вони орієнтовані на випадки, коли за приватними позовами третіх осіб в іноземних державах будуть пред'явлені вимоги щодо стягнення суверенних активів РФ.

Зважаючи на значні перспективи позитивного розгляду українських позовів щодо компенсації наслідків військової агресії та анексії територій, слід очікувати підвищення загроз для українських активів на території РФ, а також істотного погіршення умов економічної взаємодії. Слід враховувати, що в режимі міжнародних санкцій економічне співробітництво має високоризиковий та політично мотивований характер.

При цьому слід враховувати глибоку інтегрованість економічних інтересів РФ в економіку України та окремі сфери економічної діяльності, де зберігається істотна частка російської власності. Осередки таких інтересів потенційно можуть стати каналами дестабілізації внутрішньої економічної ситуації. Тому, за підтримки міжнародної спільноти, Україні необхідно підготувати інструменти, які б стримували агресію РФ. У цьому контексті важливим є формування та функціонування постійно діючих міжнародних комісій, посилення координації з міністерством фінансів США, іншими профільними

установами<sup>1</sup> для забезпечення моніторингу та підготовки рекомендацій щодо заходів економічного стримування російської агресії. Окремим важливим напрямом має стати організація системної роботи з міжнародними установами щодо економічної та фінансової блокади тих суб'єктів, які підтримують сепаратизм та тероризм на території України.

Для України важливо здійснювати планування глибини економічних обмежень щодо РФ у залежності від ступеня її агресії. При цьому окрему увагу слід звертати на забезпечення неможливості для російських компаній отримувати економічні переваги на внутрішньому ринку України або укладати економічні контракти, результатом виконання яких стане отримання ресурсів для фінансування агресії проти України чи посилення дестабілізації національної економіки.

У цьому контексті пріоритетами забезпечення економічної безпеки України та запровадження економічних чинників протидії агресії РФ проти України слід визначити:

- попередження можливості встановлення суб'єктами впливу РФ контролю над управлінням економікою, окремими стратегічними секторами та транзитними шляхами України;
- диверсифікацію економічного співробітництва до рівня, що унеможливить дестабілізацію економічної системи внаслідок згорання одного з його напрямів. Запобігання економічному домінуванню РФ через створення альянсів з іншими країнами, використання міжнародного фінансового, технологічного та інтелектуального потенціалу для диверсифікації російського впливу;
- попередження регіональної дезінтеграції економіки України;
- нарощення технологічних переваг в двосторонньому економічному співробітництві;
- моніторинг та попередження створення каналів ретрансляції ризиків в економіку України з боку РФ;
- виявлення та нейтралізацію економічних диверсій на території України на основі ство-

рення міжвідомчої платформи швидкого реагування;

- посилення боротьби з фінансуванням тероризму, перекриття контрабандних потоків та інших сфер економічної діяльності, що формують економічне підґрунтя його функціонування.

Розширення невійськових засобів протидії агресії на основі економічних інструментів має забезпечуватися системною діяльністю щодо:

Гармонізації українських санкцій з міжнародними, прийнятими для стримування агресії РФ проти України, включаючи секторальні та персональні санкції.

Забезпечення економічної безпеки України в умовах агресії РФ у спосіб:

- регламентації сфери державних закупівель, де мають бути встановлені критерії участі російських суб'єктів господарської діяльності або суб'єктів підприємницької діяльності з російськими бенефіціарами, аж до заборони такої участі;
- обмеження діяльності російських фінансових установ на території України, заборони розміщення коштів державних установ на рахунках банків-резидентів РФ;
- припинення всіх видів співробітництва у військовій сфері;
- обмеження можливості виведення коштів з України російськими фінансовими установами;
- регламентації можливості використання транзитного потенціалу України для потреб РФ за погодженням з ЄС;
- заборони псевдо-суверенним утворенням використання транзитного потенціалу України;
- інформування українських експортерів щодо ризиків та загроз співробітництва з РФ;
- заборона українських інвестицій в РФ тощо.

Удосконалення національного законодавства і посилення відповідальності за фінансування сепаратизму та тероризму, зокрема:

- ідентифікація економічної та фінансової діяльності суб'єктів, які фінансують тероризм, постачають зброю або в інший спосіб підтримують сепаратистську та терористичну діяльність на території України;
  - посилення відповідальності резидентів – суб'єктів економічної діяльності за співробітництво з терористичними та сепаратистськими утвореннями;
  - розроблення заходів профілактики, раннього попередження та протидії економічній діяльності, доходи від якої спрямовуються на фінансування та підтримку сепаратизму та тероризму.
- Узгодження міжнародного механізму реконструкції Донбасу, що передбачає:
- організацію гуманітарної допомоги, ввезення продовольства, медикаментів та транзиту товарів під моніторингом міжнародних організацій;
  - регламентацію економічного та гуманітарного механізму співробітництва з тимчасово окупованими територіями;

<sup>1</sup> На зразок Управління контролю за іноземними активами (OFAC, UKIA), який підпорядкований міністерству фінансів США і керує та забезпечує дотримання економічних і торговельних санкцій, заснованих на зовнішній політиці США і цілях національної безпеки проти цільових зарубіжних країн і режимів, терористів, міжнародних торговців наркотиками, а також тих, хто займається діяльністю, пов'язаною з розповсюдженням зброї масового знищення та інших загроз національній безпеці, зовнішній політиці чи економіці США. УКІА діє під надзвичайними повноваженнями президента США, а також у межах повноважень, наданих спеціальним законодавством щодо введення управління за операціями і замороження активів під юрисдикцією США. *Більшість* санкцій дотримується на основі ООН та інших міжнародних мандатів, є у багатосторонніх рамках та передбачає тісну співпрацю з союзними урядами [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.treasury.gov/about/organizational-structure/offices/Pages/Office-of-Foreign-Assets-Control.aspx>

• попередження поширення бідності, злочинності та інших дестабілізаційних чинників на прилеглих до тимчасово окупованих територій.

## Висновки

Україна поступово диверсифікує свої торговельно-економічні зв'язки, причому найбільший внесок у встановлення паритету торгівлі з РФ здійснюється за рахунок зниження енергетичної залежності. Водночас у нашій державі не використовуються повною мірою можливості щодо накладення санкцій на суб'єктів економічної діяльності РФ. Лише у кінці липня 2015 р., майже через рік після анексії Криму і Севастополя, Україна приєдналася до запроваджених у зв'язку з цим міжнародних санкцій.

РФ зберігає значний потенціал (в т. ч. економічний) для підтримки дестабілізації ситуації на Донбасі та ескалації агресії проти України. Виключно економічних важелів стримування агресії РФ може виявитися недостатньо, на що вказують провідні міжнародні експерти [14], проте здійснювати їх потрібно у повному обсязі. Зокрема, потребує гармонізації з санкціями, прийнятими США та ЄС, співробітництво України з Кримом, необхідна активна і системна робота щодо отримання Україною компенсації за втрати від російської агресії.

Для підвищення економічної безпеки України, протидії військовій агресії та економічного стримування РФ мають бути посилені заходи щодо: відшкодування експропрійованої власності України, її фізичних та юридичних осіб; забезпечення симетричних відповідей у випадках майнових втрат і/або створення перешкод економічному розвитку; попередження несанкціонованої економічної діяльності на території України з боку псевдо-суверенних утворень, боротьба з контрабандними потоками тощо.

Управління санкціями, передбачене Законом України «Про санкції», має бути посилене на інституційному рівні, зокрема утворенням постійно діючої організаційно-виконавчої платформи на базі РНБОУ. Одним з її пріоритетних завдань має стати гармонізація українських санкцій проти РФ з міжнародними. Ще одним важливим напрямом роботи такої інституції може стати організація міжнародного моніторингу та імплементації персональних і секторальних санкцій проти РФ в українському законодавстві, а також підготовка пакетів санкцій у випадку ескалації агресії.

Невід'ємною складовою програмних документів економічного розвитку України повинні стати заходи щодо забезпечення економічної безпеки держави, зорієнтовані на попередження загроз, які генеруються з боку РФ. Державні органи повинні розуміти характер існуючих загроз економічній дестабілізації України та забезпечувати їм адекватну відповідь. Йдеться, зокрема, про блокування участі російського капіталу у підприємствах з монопольним становищем, диверсифікацію, аж до повного припинення, співробітництва з Росією на військових підприємствах і/або інших стратегічно важливих об'єктах, що вимагає відповідного моніторингу. При цьому короткостроковими пріоритетами є формування пакету власних санкцій проти агресії РФ, обмеження контрабандних потоків та консервація економічної діяльності на окупованих територіях.

Розвиток та диверсифікація міжнародного співробітництва в контексті обмеження російського впливу, а також орієнтація на внутрішні можливості, посилять ефективність стримування РФ. Двосторонні українсько-російські економічні взаємовідносини мають бути переосмислені та підпорядковані економічному стримуванню агресії.

## Список використаних джерел

1. McCulloh T. Hybrid Warfare, JSOU Report 13-4 (MacDill AFB, Fla.: Joint Special Operations University [JSOU], August 2013) / Timothy McCulloh and Richard Johnson [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://jsou.socom.mil/JSOU%20Publications/JSOU%2013\\_McCulloh\\_Johnson\\_Hybrid%20Warfare\\_final.pdf](http://jsou.socom.mil/JSOU%20Publications/JSOU%2013_McCulloh_Johnson_Hybrid%20Warfare_final.pdf)
2. Berzins J. Russia's New Generation Warfare in Ukraine: Implications for Latvian Defense Policy, Policy Paper No. 2 (Riga, Latvia: National Defence Academy of Latvia, Center for Security and Strategic Research, April 2014) / J. Berzins [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.naa.mil.lv/~media/NAA/AZPC/Publikacijas/PP%2002-2014.ashx>
3. Huovinen P. Hybrid Warfare – Just a Twist of Compound Warfare? Views on warfare from the United States Armed Forces perspective / National

## References

1. McCulloh T. Hybrid Warfare, JSOU Report 13-4 (MacDill AFB, Fla.: Joint Special Operations University [JSOU], August 2013) / Timothy McCulloh and Richard Johnson. Retrieved from [http://jsou.socom.mil/JSOU%20Publications/JSOU%2013\\_McCulloh\\_Johnson\\_Hybrid%20Warfare\\_final.pdf](http://jsou.socom.mil/JSOU%20Publications/JSOU%2013_McCulloh_Johnson_Hybrid%20Warfare_final.pdf)
2. Berzins J. Russia's New Generation Warfare in Ukraine: Implications for Latvian Defense Policy, Policy Paper No. 2 (Riga, Latvia: National Defence Academy of Latvia, Center for Security and Strategic Research, April 2014) / J. Berzins. Retrieved from <http://www.naa.mil.lv/~media/NAA/AZPC/Publikacijas/PP%2002-2014.ashx>
3. Huovinen P. Hybrid Warfare – Just a Twist of Compound Warfare? Views on warfare from the United States Armed Forces perspective / National Defence University; P. Huovinen. Retrieved from

Defence University; P. Huovinen [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.doria.fi/bitstream/handle/10024/92639/Y2622\\_HuovinenKPO\\_YEK56.pdf](http://www.doria.fi/bitstream/handle/10024/92639/Y2622_HuovinenKPO_YEK56.pdf)

4. *Fleming Brian P.* The Hybrid Threat Concept: Contemporary War, Military Planning and the Advent of Unrestricted Operational Art United States Army. School of Advanced Military Studies United States Army Command and General Staff College Fort Leavenworth, Kansas AY 2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?AD=ada545789>

5. *Steven C. Williamson* from fourth Generation Warfare to hybrid war. United States Army U.S. Army War College – 2009 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?AD=ADA498391>

6. *Горбулін Володимир.* «Гібридна війна» як ключовий інструмент російської геостратегії реваншу / Володимир Горбулін // Дзеркало тижня. 2015. – 23 січня [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://gazeta.dt.ua/internal/gibridna-viyna-yak-klyuchoviy-instrument-rosiyskoyi-geostrategiyi-revanshu-.html><http://gazeta.dt.ua/internal/gibridna-viyna-yak-klyuchoviy-instrument-rosiyskoyi-geostrategiyi-revanshu-.html>

7. *Власюк О. С.* Економічні чинники розбудови європейського безпекового простору в умовах військової агресії проти України / О. С. Власюк // Стратегічні пріоритети. – 2015. – № 2 (35).

8. *Военная доктрина Российской Федерации* : указ президента Российской Федерации от 25.12.2014 № Пр-2976 – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://static.kremlin.ru/media/events/files/41d527556bec8deb3530.pdf>

9. *Конституція України* : закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. Ст. 17. Захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

10. *Про Заяву Верховної Ради України «Про відсіч збройній агресії Російської Федерації та подолання її наслідків»* : постанова Верховної Ради України від 21.04.2015 р. № 337-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/337-19>

11. *Про санкції* : закон України від 14.08.2014 р. № 1644-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1644-18>

12. *Про створення вільної економічної зони «Крим» та про особливості здійснення економічної діяльності на тимчасово окупованій території України* : закон України від 12.08.2014 р. № 1636-VII «[Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1636-18>

13. *Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України* : закон України від 15.04.2014 р. № 1207-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1207-18/paran81#n81>

[http://www.doria.fi/bitstream/handle/10024/92639/Y2622\\_HuovinenKPO\\_YEK56.pdf](http://www.doria.fi/bitstream/handle/10024/92639/Y2622_HuovinenKPO_YEK56.pdf)

4. *Fleming Brian P.* The Hybrid Threat Concept: Contemporary War, Military Planning and the Advent of Unrestricted Operational Art United States Army. School of Advanced Military Studies United States Army Command and General Staff College Fort Leavenworth, Kansas AY 2011. Retrieved from <http://www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?AD=ada5457>

5. *Steven C. Williamson* from fourth Generation Warfare to hybrid war. United States Army U.S. Army War College – 2009. Retrieved from <http://www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?AD=ADA498391> [www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?AD=ADA498391](http://www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?AD=ADA498391)

6. *Horbulin V.* «Гібридна війна» як ключовий інструмент російської геостратегії реваншу / Volodymyr Horbulin // Дзеркало тижня. 2015. – 23 січня ) 2015 р. Retrieved from <http://gazeta.dt.ua/internal/gibridna-viyna-yak-klyuchoviy-instrument-rosiyskoyi-geostrategiyi-revanshu-.html><http://gazeta.dt.ua/internal/gibridna-viyna-yak-klyuchoviy-instrument-rosiyskoyi-geostrategiyi-revanshu-.html>

7. *Vlasiuk O. S.* Ekonomichni chynnyky rozbudovy yevropeiskoho bezpekovoho prostoru v umovakh viiskovoi ahresii proty Ukrainy / O. S. Vlasiuk // Stratehichni priorytety. – 2015 r. – № 2 (35).

8. *Voennaia doktryna Rossyiskoi Federatsyy* : ukaz prezidenta Rossyiskoi Federatsyy № Pr-2976 ot 25.12.2014 № Pr-2976. Retrieved from <http://static.kremlin.ru/media/events/files/41d527556bec8deb3530.pdf>

9. *Konstytutsiia Ukrainy* : zakon Ukrainy vid 28.06.1996 № 254k/96-VR. St.attia 17. Zakhyst suverenitetu i terytorialnoi tsilisnosti Ukrainy, zabezpechennia yii ekonomichnoi ta informatsiinoi bezpeky ye naivazhlyvishymy funktsiiamy derzhavy, spravoiu vsoho Ukrainskoho narodu. Retrieved from <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

10. *Pro Zaiavu Verkhovnoi Rady Ukrainy «Pro vidsich zbroyinii ahresii Rosiiskoi Federatsii ta podolannia yii naslidkiv»* : postanova Verkhovnoi Rady Ukrainy vid 21.04.2015 № 337-VIII. Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/337-19>

11. *Pro sanktsii* : zakon Ukrainy vid 14.08.2014 № 1644-VII vid 14.08.2014 r. Retrieved from <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1644-18>

12. *Pro stvorennia vilnoi ekonomichnoi zony «Krym» ta pro osoblyvosti zdiisnennia ekonomichnoi diialnosti na tymchasovo okupovanii terytorii Ukrainy* : zakon Ukrainy vid 12.08.2014 r. № 1636-VII. Retrieved from <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1636-18>

13. *Pro zabezpechennia prav i svobod hromadian ta pravovyi rezhym na tymchasovo okupovanii terytorii Ukrainy* : zakon Ukrainy vid 15.04.2014 r. № 1207-VII. Retrieved from <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1207-18/paran81#n81>

14. *Priachas u vsek h na hlazakh. Voina Putyna protyv Ukrainy.* Yiul 2015 h. / M. Chupersky,

14. *Прячась у всех на глазах. Война Путина против Украины.* Июль 2015 г. / М. Чуперски, Дж. Хёрбст, Э. Хиггинс, А. Полякова, Д. Уилсон // Атлантический совет США [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.atlanticcouncil.org/images/files/publication\\_pdfs/HPS\\_RW\\_Russian\\_0713\\_final\\_web.pdf?utm\\_source=Moscow+5%405+Subscribers&utm\\_campaign=74694cc52a-Moscow\\_5\\_5\\_July\\_20\\_2015&utm\\_medium=email&utm\\_term=0\\_8d95331541-74694cc52a-239537-853&ct=t](http://www.atlanticcouncil.org/images/files/publication_pdfs/HPS_RW_Russian_0713_final_web.pdf?utm_source=Moscow+5%405+Subscribers&utm_campaign=74694cc52a-Moscow_5_5_July_20_2015&utm_medium=email&utm_term=0_8d95331541-74694cc52a-239537-853&ct=t)

15. *Державна служба статистики України* [Електронний ресурс]. – Режим доступа: <http://www.ukrstat.gov.ua/>

16. *Чорна книга Кремля. Війна Росії проти України.* Лютий 2015. Втрати і збитки, які несе Україна внаслідок тимчасової окупації Російською Федерацією Криму та агресії, що триває в окремих районах Донецької і Луганської областей [Електронний ресурс]. – Режим доступа: [http://mfa.gov.ua/mediafiles/files/misc/2015-02-20/Kremlin\\_Black\\_Book\\_February\\_2015.pdf](http://mfa.gov.ua/mediafiles/files/misc/2015-02-20/Kremlin_Black_Book_February_2015.pdf). – С. 7.

17. *International Trade Center. Trade Statistics.* – [Електронний ресурс]. – Режим доступа: <http://www.intracen.org/itc/market-info-tools/trade-statistics/>

18. *МВФ. Data mapper* [Електронний ресурс]. – Режим доступа: <http://www.imf.org/external/datamapper/index.php?db=FM>

19. *Державна фіскальна служба України. Митна статистика* [Електронний ресурс]. – Режим доступа: <http://sfs.gov.ua/ms/>

20. *МВФ. Бюллетень основных прогнозов Перспектив развития мировой экономики.* 9.07.2015 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступа: <http://www.imf.org/external/russian/pubs/ft/weo/2015/update/02/pdf/0715r.pdf>. – С. 5.

21. *Правительство России. Комиссия по законопроектной деятельности одобрила законопроект об установлении правового режима юрисдикционного иммунитета иностранного государства и его имущества на территории России.* 21.07.2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступа: <http://government.ru/activities/18943/>

Dzh. Khërbst, Э. Khyhhyns, A. Poliakova, D. Uylson // Atlantycheskyi sovet SShA. Retrieved from [http://www.atlanticcouncil.org/images/files/publication\\_pdfs/HPS\\_RW\\_Russian\\_0713\\_final\\_web.pdf?utm\\_source=Moscow+5%405+Subscribers&utm\\_campaign=74694cc52a-Moscow\\_5\\_5\\_July\\_20\\_2015&utm\\_medium=email&utm\\_term=0\\_8d95331541-74694cc52a-239537853&ct=t](http://www.atlanticcouncil.org/images/files/publication_pdfs/HPS_RW_Russian_0713_final_web.pdf?utm_source=Moscow+5%405+Subscribers&utm_campaign=74694cc52a-Moscow_5_5_July_20_2015&utm_medium=email&utm_term=0_8d95331541-74694cc52a-239537853&ct=t)

15. *Derzhavna sluzhba statystyky Ukrainy.* Retrieved from <http://www.ukrstat.gov.ua/>

16. *Chorna knyha Kremlia. Viina Rosii proty Ukrainy.* Liutyi 2015. Vtraty i zbytky, yaki nese Ukraina vnaslidok tymchasovoi okupatsii Rosiiskoiu Federatsiiei Krymu ta ahresii, shcho tryvaie v okremykh raionakh Donetskoi i Luhanskoi oblastei. Retrieved from [http://mfa.gov.ua/mediafiles/files/misc/2015-02-20/Kremlin\\_Black\\_Book\\_February\\_2015.pdf](http://mfa.gov.ua/mediafiles/files/misc/2015-02-20/Kremlin_Black_Book_February_2015.pdf). – S. 7.

17. *International Trade Center. Trade Statistics.* Retrieved from <http://www.intracen.org/itc/market-info-tools/trade-statistics/>

18. *MVF. Data mapper.* Retrieved from <http://www.imf.org/external/datamapper/index.php?db=FM>

19. *Derzhavna fiskalna sluzhba Ukrainy. Mytna statystyka.* Retrieved from <http://sfs.gov.ua/ms/>

20. *MVF. Biulleten osnovnykh prohnzov. Perspektyv razvytyia myrovoi ekonomiky.* 9.07.2015. Retrieved from <http://www.imf.org/external/russian/pubs/ft/weo/2015/update/02/pdf/0715r.pdf>. – S. 5.

21. *Pravytel'stvo Rossyy. Komysyya po zakonoproektnoy deyatel'nosty odobryla zakonoproekt ob ustanovlenyy pravovoho rezhyma yurysdyktsyonnoho ymmuniteta ynostrannoho hosudarstva y eho ymushchestva na terrytoryy Rossyy.* 21.07.2015 Retrieved from <http://government.ru/activities/18943/>

# ЗОВНІШНЬОЕКОНОМІЧНА БЕЗПЕКА УКРАЇНИ: СТАН ТА НАПРЯМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

Венцковський Дмитро Юрійович,  
кандидат економічних наук

Сучасна фінансово-економічна криза в Україні є найбільшою за останні двадцять років. Україна зіткнулася з новою якістю загроз, що обумовлюється зовнішньою військовою агресією. Поступове зниження рівня відкритості національної економіки не забезпечило формування достатньої стійкості до зовнішніх викликів та загроз. При цьому вітчизняні експортери виявилися не готовими до розгортання з боку РФ повноцінної торговельної війни. Метою статті є визначення загроз економічній безпеці держави у сфері зовнішньоторговельного співробітництва та розроблення практичних пропозицій і рекомендацій для забезпечення прийняття управлінських рішень. Загрозами зовнішньоекономічній безпеці є: втрата частини експортного потенціалу національної економіки; загострення валютної кризи; втрата експортерами цінних чинників конкурентоспроможності; нестратегічна міжнародна товарна спеціалізація; зрив фактичної імплементації Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. Держава має вжити системних заходів у таких сферах: формування національної експортної ініціативи; стабілізація валютного ринку; усунення бар'єрів для реалізації експортних можливостей вітчизняного бізнесу; реорганізація системи адміністрування у сфері експорту; формування ефективної системи лобювання інтересів експортерів.

**Ключові слова:** економічна безпека, зовнішньоекономічна безпека, зовнішньоторговельний обіг, експортна стратегія, виклики, загрози.

VENTSKOVSKYY DMYTRO

FOREIGN ECONOMIC SECURITY: CONDITION AND DIRECTIONS OF PROVIDING.

The current financial and economic crisis in Ukraine is the highest in the last twenty years. Ukraine faced new threats quality, which is due to external military aggression. The gradual decrease in the level of openness of the national economy did not provide sufficient resistance to the formation of external challenges and threats. This domestic exporters were not ready for deployment by the Russian Federation full trade war. The article is to determine the threats to economic security of the state in the field of foreign cooperation and development of practical suggestions and recommendations for decision-making. External security threats are: loss of export potential of the national economy; aggravation currency crisis; loss exporters of price competitiveness factors; non-strategic international commodity specialization; the failure of actual implementation of the Association Agreement between Ukraine and the EU. The state must take systematic measures in the following areas: formation of a national export initiative; stabilization of the currency market; removal of barriers to the implementation of export opportunities of domestic business; reorganization of the system of administration in exports; the formation of an effective system of lobbying exporters.

**Keywords:** economic security, foreign economic security, foreign trade turnover, export strategy, challenges, threats.

Сучасна фінансово-економічна криза в Україні є найбільшою за останні двадцять років. На протигагу тенденціям зростання світової економіки, в Україні відбувається стрімке погіршення показників зростання реального ВВП, пік якого, як прогнозується, припадає на 2015 рік. Згідно з оптимістичними очікуваннями [1], економічний спад у 2015 р. вдасться стримати на рівні -5,5 %, і за сприятливих умов уже в 2017 р. буде досягнуто зростання у 3 % (реальний ВВП становитиме -13,1 % до 2008 р.). Водночас, згідно з песимістичними очікуваннями, ВВП у 2015 р. може знизитися на 8,6-11,9 %. За найгіршим сценарієм рецесія буде поглиблюватись і в наступні роки, а ВВП знизиться на додаткові 7 % у 2016 р. і -3 % у 2017 р. Таким чином, горизонт відновлювальних процесів розтягнеться щонайменше на 5-6 років, а реальний ВВП становитиме -30,7 % від рівня 2008 р.

Теперішні умови соціально-економічного розвитку України актуалізують виклики та загрози, пов'язані зі здатністю держави забезпечувати у середньо- та довгостроковій перспективі необхідний стан її економічної безпеки. Україна зіткнулася із ситуацією, за якої загрози національним інтересам та національній безпеці в економічній сфері зі стану потенційних трансформувалися в реальні [2, стаття 7]. Глибину сформованих проблем було висвітлено в Аналітичній доповіді Національного інституту стратегічних досліджень до позачергового Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України у сфері національної безпеки» [3].

Вітчизняне наукове середовище приділяє значну увагу проблематиці забезпечення належного стану економічної безпеки держави. Одними з останніх та найбільш актуальних дослі-



джень є роботи О. Власюка [4], А. Сухорукова [5], О. Ляшенко [6], Л. Шемяєвої [7], Н. Юрків [8] тощо. Автори дають ґрунтовну оцінку сучасним тенденціям та проблематиці забезпечення економічної безпеки, систематизують чинники зміцнення економічної безпеки та пропонують напрями удосконалення державної економічної політики. У тісному зв'язку науковцями досліджуються проблеми зовнішньоекономічної, зокрема зовнішньоторговельної складової економічної безпеки [9,10]. Водночас існує потреба певного осучаснення викликів та загроз економічній безпеці, адже Україна зіткнулася з принципово новою якістю загроз, що передусім обумовлюється зовнішньою військовою агресією.

**Метою** статті є визначення викликів та загроз економічній безпеці держави у сфері зовнішньоторговельного співробітництва та розроблення практичних пропозицій і рекомендацій для забезпечення прийняття управлінських рішень.

Ескалація негативних наслідків від розгортання нинішньої фінансово-економічної кризи особливо гостро і болісно проявляється під тиском руйнівного впливу військового протистояння на Сході країни та анексії АР Крим. Безпрецедентне фізичне знищення виробничих потужностей (вже знищено майже 10 % виробничого комплексу) та масштабна зупинка промисловості (понад 25 %) критично позначається на зовнішньоторговельній діяльності України, яка залишається ключовим чинником вітчизняної економіки. Посилюються загрози остаточної втрати значної частини експортного потенціалу національної економіки, що потребує прискореного заміщення втрачених торговельних ніш новими напрямками спеціалізації [13].

Зовнішньоторговельний обіг України за товарами у 2014 році склав 106,6 млрд дол. США

[тут і надалі 11], що навіть за умов суттєвого скорочення впродовж останніх років (на 28 % до рекордних обсягів 2008 року) все одно становить майже 80 % до національного ВВП. На жаль, поступове *зниження рівня відкритості національної економіки* (відношення товарного експорту до ВВП скоротилося з 50 % у 2004 році до 35,5 % за результатами 2013 року, за середнього світового рівня у 24,7 %) *не забезпечило формування достатньої стійкості до зовнішніх викликів та загроз* [12]. Вітчизняні експортери є критично вразливими до цінової кон'юнктури. Різкий приріст експортної виручки (на рівні до більш ніж 30 % у 2008, 2010 та 2011 роках), що змінюється стрімкими спадами (зниження на 40 % у 2009), формують «шокові» наслідки для економіки. Зокрема зниження обсягів експорту (у 2014 р. на 14,6 %) вкотре стало одним із найвагоміших чинників загального економічного спаду.

*Упродовж десятиліття зовнішньоторговельна діяльність виконувала швидше деструктивну функцію для національної економіки.* Численні прорахунки державної політики сприяли занепаду цілих галузей, орієнтованих на експорт, тоді як імпорتنій експансії сприяли відверто волюнтаристська валютна політика, підсилена безвідповідальним нарощенням кредитного тиску. Про перекося державної політики свідчить динаміка збільшення імпоротної ємності внутрішнього ринку України. Товарний імпорт лише за 2005-2008 рр. зріс втричі (до рівня 2004 р.), до майже 82 млрд дол. США. Після кризи 2008–2009 рр. імпортна експансія лише прискорила темпи і в 2012 р. товарний імпорт перевищив докризові обсяги відміну від експорту, приріст якого був значно повільнішим (рис. 1).

*Орієнтування на споживацьку модель призвело до критичних перекося зовнішньоторговель-*

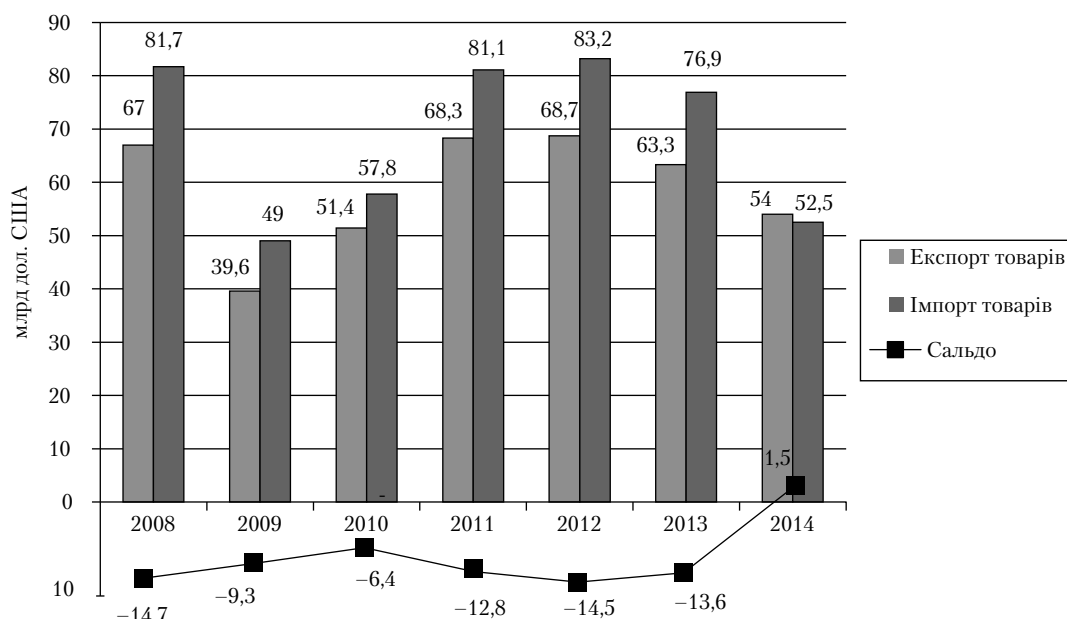


Рис. 1. Динаміка зовнішньоторговельної діяльності України у 2008–2014 рр., млрд дол. США

ного балансу країни. Від'ємне сальдо невпинно зростало з 2005 року, сягаючи 13,6–14,7 млрд дол. США у 2008–2013 рр. Рекордна за останні п'ятнадцять років девальвація гривні частково розвантажила дисбаланси, накопичені за роки політики фіксованого курсу. Разом із падінням експорту товарів, імпорту скоротився на 31,7 %. Відбулося різке вирівнювання балансу зовнішньоторговельного обігу. Зокрема, за підсумками 2014 року експорт товарів вперше з 2004 року перевищив обсяг імпортованої продукції (на 1,51 млрд дол. США). На тлі вичерпання інших механізмів такий болючий крок, як трикратна девальвація національної грошової одиниці, забезпечив загалом конкурентоспроможний валютний курс, що у середньостроковій перспективі дасть можливість економіці перегрупуватися та запустити нові точки зростання. Особливої тактичної ваги це набуває в умовах масштабного виснаження національної економіки військовими діями на Донбасі, обтяжене тимчасовою окупацією АР Крим.

Україна впритул наблизилася до невідоротних трансформацій у сфері зовнішньоторговельного співробітництва. Практично йдеться про «шокову терапію», за якої експортери, зіткнувшись із сучасними реаліями витіснення з традиційних ринків збуту, передусім з ринку Росії, мають усвідомити всю повноту необхідності масштабної географічної та товарної диверсифікації.

Географічна структура вітчизняних експортних поставок концентрується (у 2014 р. сукупно 87 %) на ринках: ЄС (у 2014 р. частка зросла до 31,5 % проти 26,2 % у 2011 р.), СНД (частка істотно знизилася до 28,5 % проти 39,2 % у 2011 р.) та країн Азії (у відповідні роки частка збільшилася з 24,8 % до 27,1 %) (рис. 2). З цих же регіонів надходить 90 % імпорту.

При цьому в розрізі цих регіонів поставки не є диверсифікованими. Для порівняння – понад

70 % збуту вітчизняних товарів забезпечують усього 18 країн, понад 80 % імпорту теж надходить із 18 країн. Залишається значний нереалізований потенціал розширення географічної присутності вітчизняних виробників, відтак необхідності активізації товарної експансії.

Нинішня товарна структура зовнішньоторговельного обігу не відповідає національним інтересам України у забезпеченні паритетності товарообміну. Основу українського товарного експорту становлять сировинні товари та товари з відносно низькою доданою вартістю (недорогоцінні метали, мінеральні продукти та сільськогосподарська сировина формують понад половину експорту країни). Небезпечними викликами економічній безпеці є зміни у структурі експортних товарних поставок за рівнем технологічності. За підсумками 2014 р. значно зросла частка низькотехнологічних товарів (до 26 %, або 14 млрд дол. США, що на третину більше за рівень 2008 р.), натомість високотехнологічні та середньо-високотехнологічні товари разом склали лише 19,2 % (причому зниження виручки від рівня 2008 р. становило майже 35 %). Загалом відновлюється тенденція до заміщення технологічних сегментів вітчизняного експорту нетехнологічними товарними позиціями (68 % товарного експорту). На відміну від експортних поставок, імпортний попит України на 45 % забезпечується товарами кінцевого споживання, а за характером технологічності понад третину імпорту становлять високотехнологічні та середньо-високотехнологічні товари.

Поточні зміни у структурі експорту супроводжуються значними втратами фактичної виручки. Порівняно з докризовим 2007 р. рекордно скоротилася частка недорогоцінних металів у сукупному експорті (з 42,2 % до 28,3 % у 2014 р.), частка хімічної промисловості знизилася з понад 10 % до 6,8 %. Лише у 2014 році металурги

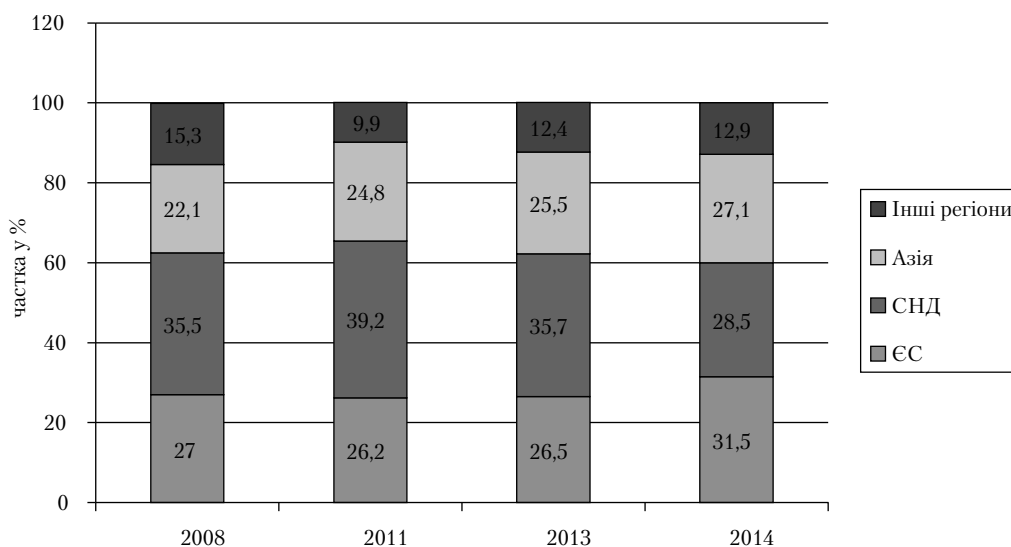


Рис. 2. Географічна структура товарного експорту України у 2008–2014 рр., у % до усього

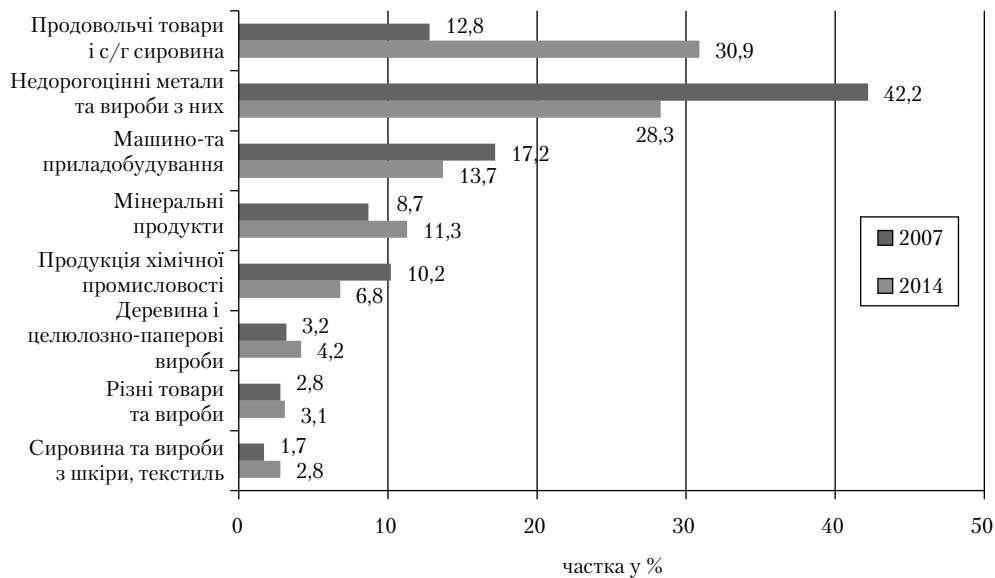


Рис. 3. Товарна структура експорту України у 2007 та 2014 роках, % до усього

недоотримали 13 % (до рівня 2013 р.) експортної виручки (до рівня 2008 р. вона скоротилася майже удвічі). Хімічна промисловість у 2014 р. втратила 28 % (до рівня 2013 р.) експортної виручки, а відносно 2008 р. спад сягнув 39 %. Виробники відповідної продукції одними з перших перейшли у рецесію через проблеми енергозатратності немоdernізованих виробництв (здорожчання імпортованих енергоносіїв критично вдарило по цих галузях), що посилювалося значним зниженням зовнішнього попиту. Втрат зазнали експортери машинобудівної продукції (у 2014 р. виручка впала на третину, до рівня 2013 р.). Водночас 2014 р. відзначився переломним моментом для зовнішньоторговельної спеціалізації українського експорту. Продовольчі товари та сільськогосподарська сировина вперше перевищили недорогоцінні метали за часткою у сукупних поставках (сукупна частка збільшилася до 30,1 %) (рис. 3).

*Погіршення торговельних умов та скорочення вітчизняного платоспроможного попиту обумовили значне зниження імпоротної ємності вітчизняного внутрішнього ринку. У 2014 р. Україна рекордно скоротила імпортованих товарів на майже 32 % (до 52,5 млрд дол. США). Найбільше скоротилися поставки із СНД (на 43,7 %, зокрема із РФ більш ніж удвічі), майже на третину – з Азії і майже на чверть – із ЄС. У підсумку 2014 р. частка країн ЄС у вітчизняному імпорті сягнула рекордних 40 %.*

*Слід зазначити, що за окремими позиціями падіння імпортованих поставок у 2014 р. перевищило кризовий 2009 р. У товарному розрізі найбільше скоротилися поставки мінеральних продуктів (на 36 % до рівня 2013 р. і вдвічі у порівнянні з 2011 р.), а їхня частка в імпорті зменшилася до 27,3 %. Імпортованих товарів машинобудування знизився у 2014 р. на 38 %, внаслідок чого частка у*

загальній структурі поменшала до 23 %. У 2014 р. Україна суттєво скоротила споживання імпортованих товарів із високим ступенем промислової переробки. Зокрема на 32 % знизився імпортована продукція кінцевого споживання та на 25 % – напівфабрикатів і конструкційних матеріалів.

Упродовж останніх принаймні десяти років торговельна політика РФ цілеспрямовано скеровувалася на обмеження доступу вітчизняних експортерів на її внутрішній ринок. Керівництво РФ не приховувало політичної ангажованості у розгортанні торговельних війн з Україною. Якщо у 2005 р. все починалося із обмеження вітчизняних поставок сирної та молочної продукції, то вже до 2013 р. риторика обмежень охопила практично всі сфери співробітництва. Оцінку агресивним діям РФ було висвітлено у новій редакції Стратегії національної безпеки України, зокрема їх класифіковано як торговельно-економічну війну [14].

РФ активно поширює деструктивну позицію на країни СНД, що спричинило зниження частки даного експортного вектору з 39,2 % у 2011 р. до 28,5 % у 2014 р. У більшості випадків російська сторона повністю ігнорувала правила та процедури СОТ щодо запроваджуваних обмежень та користувалася недоліками громіздкої бюрократизованої системи СОТ з реагування на подібні порушення. Зрештою у 2014 р. зовнішньоторговельні відносини України з РФ остаточно вийшли за рамки мирного співіснування. Підтримувані РФ військові дії на Донбасі призвели до масштабного розриву внутрішньодержавних виробничо-коопераційних зв'язків через ізоляцію та знищення значної частки виробничого потенціалу країни. РФ несе пряму відповідальність за втрату Україною значної частки виробничо-експортного потенціалу.

*Вітчизняні експортери виявилися не готовими до розгортання з боку РФ повноцінної торговельної війни (експорт до РФ за три роки скоротився вдвічі до 9,8 млрд дол. у 2014 р., а недоотримана виручка за цей час сягнула майже 17 млрд дол. США). Всупереч вимогам СОТ та раціональної логіки сусідства, цілеспрямоване витіснення українських виробників з внутрішнього ринку РФ сприяло усуненню домінант цього географічного напрямку для збуту вітчизняних товарів. Зосередивши у 2011 р. рекордні 29 % українського експорту товарів, що було навіть більше за ЄС, частка ринку РФ у 2014 р. ледь перевищила 18 %.*

*Ключові вітчизняні експортоорієнтовані галузі зазнали значних збитків через згортання зовнішньоторговельної діяльності з РФ. Основу експорту до РФ становить продукція машинобудування, недорогоцінні метали, мінеральні продукти, продовольчі товари та сільськогосподарська сировина (сукупно у 2011 р. на ці товари припадало майже 85 % експорту до РФ або 16,5 млрд дол. США). За підсумками 2014 р. виручка від експорту даних товарів до РФ скоротилася у 2,4 раза до 7 млрд дол. США.*

*Гострота загроз економічній безпеці України обумовлюється високим ступенем залежності цілих вітчизняних галузей від поставок саме на ці ринки. Ця тенденція залишається критичною навіть в умовах різкого скорочення обсягу поставок до РФ. Зокрема вітчизняні експортери машинобудування у 2014 р. 44,2 % продукції постачали до РФ (у 2011 р. – 60,7 %), хімічна промисловість – 36,5 % (у 2011 р. – 27 %), деревообробна промисловість – 33,9 % (38,1 % у 2011 р.) тощо.*

*Агресивна та недобросусідська торговельна політика РФ болісно вдарила по вітчизняних підприємствах, що експортують високотехнологічну продукцію (у 2014 р. на ринок РФ скеровувалося 27,8 % такої продукції) та середньо-високотехнологічні товари (залежність від ринку РФ в окремі роки сягала 50 %). Ринок РФ залишається найбільшим споживачем вітчизняних товарів кінцевого споживання (у 2014 р. на РФ припадало 30,3 % експорту таких товарів). Саме до Росії експортується найбільша частка продукції з високою доданою вартістю. Це створює ризики відсутності альтернативних ринків збуту для вітчизняної продукції, водночас – можливість для української економіки сформувати принципово нову експортну модель, яка б відповідала концепції забезпечення економічної безпеки держави.*

*Водночас у результаті торговельного протистояння Україна зрештою отримала імпульс до необхідності практичного забезпечення диверсифікації імпорту енергетичних товарів. На відміну від структури експортних поставок до РФ, яка загалом є збалансованою за ключовими критеріями, структура імпорту традиційно концентрувалася навколо поставок мінеральних про-*

*дуктів. (у 2014 р. частка складала 50,2 %, а в 2011 р. – взагалі сягала 69,3 %). Останніми роками Україна здійснювала дієві кроки до зниження залежності від РФ у поставках мінеральних продуктів. Цьому, зокрема, сприяло газове протистояння, обумовлене непоступливістю РФ у досягненні компромісу в поставках природного газу. До перших додатних результатів слід віднести зниження у 2014 р. до 39,2 % частки РФ (до 63,8 % частки СНД) у сукупному українському імпорті мінеральних продуктів, тоді як ще у 2011 р. на РФ припадало 70,9 % (СНД – 87 %) відповідних поставок.*

*Пошук рівноваги у торговельному співробітництві України з РФ можливий лише за умови повноцінної верифікації міжнародних стандартів торгівлі. Це могло б гарантувати принаймні базові права сторін в умовах невідворотності періодичних торговельних суперечок.*

*Українська економіка надалі залишатиметься експортоорієнтованою, що є об'єктивним відображенням її наявної виробничої структури. Слід позбуватися спекуляцій довкола доцільності такої моделі, адже внутрішній товарний ринок здатен спожити лише незначну частину експортної продукції. Водночас вітчизняна економіка є надмірно імпортозалежною. Нова якість такої залежності полягає у тому, що разом із критичним імпортом (передусім енергетичні товари), значну частку формують виробнича сировина та конструкційні матеріали, які Україна об'єктивно не здатна замінити. За таких умов пріоритетом державної політики економічних реформ та перетворень є забезпечення належного стану зовнішньоекономічної безпеки на засадах збалансування та оптимізації залежності загального економічного розвитку від експортної динаміки.*

*Ескалації загроз зовнішньоекономічній безпеці України сприяє низка чинників:*

- неврегульованість питання автоматичного та у повному розмірі відшкодування ПДВ експортерам;
- слабкість держави, як суб'єкта зовнішньоторговельної дипломатії у захисті вітчизняних експортерів на зовнішніх ринках;
- зниження бюджетного потенціалу державної підтримки експортерів в умовах режиму жорсткої економії;
- відсутність ресурсів для використання механізмів державних експортних гарантій, страхування та кредитування;
- низький рівень інтеграції державного капіталу до приватних експортних ініціатив;
- недостатні темпи узгодження та адаптації технологічних регламентів у вітчизняну практику, зокрема через високу вартість відповідних процесів;
- надмірне регуляторне обтяження експортної діяльності.

*Розвиток міжнародної спеціалізації України у відповідності до національних економічних ін-*

тересів обумовлюється критичною необхідністю розширення географічної та товарної спеціалізації вітчизняних експортерів, а також якісними критеріями конкурентних переваг, заснованих на класі технологічності та ступені переробки товарів. **У цьому аспекті загрозами зовнішньоекономічній безпеці є такі процеси.**

**1. Невідновна втрата частини експортного потенціалу національної економіки.** Незалежно від перспектив припинення воєнних дій на Донбасі та повернення даного регіону під економічну юрисдикцію України національна економіка у середньостроковій перспективі *не зможе відновити знищені виробничі фонди та поновити експортні поставки*. Передусім йдеться про продукцію машинобудування, хімічної промисловості та металургію.

**2. Поширення ефекту «подвійного просідання» зовнішньоторговельної динаміки.** Розрив внутрішньодержавних виробничо-коопераційних зв'язків через подальшу ескалацію військових дій на Донбасі може спровокувати чергову хвилю «ланцюгового» спаду у суміжних експортоорієнтованих галузях економіки. *Загальний економічний спад може виявитися глибшим та тривалішим за очікувані часові межі.*

**3. Загострення валютної кризи.** Неврегульованість питань внутрішнього валютного ринку, що супроводжується різкими девальваційними просіданнями української гривні, критично позначається на зовнішньоторговельній діяльності. В умовах одночасного функціонування декількох паралельних валютних курсів та витіснення валютно-обмінних операцій в «тінь», критичних обсягів набули квазі-імпортні операції для виводу валюти за кордон, а також масштаб неповернення експортерами валютної виручки.

**4. Колапс внутрішнього ринку в умовах згортання експорту та високої імпортозалежності.** Зниження експортних можливостей обумовило різку корекцію платоспроможного попиту на внутрішньому ринку, який залишається критично імпортозалежним. Експортоорієнтовані галузі не адаптовані до потреб внутрішнього ринку і не можуть здійснити імпортозаміщення у необхідних обсягах, відтак не працює механізм абсорбції «експортних шоків», що обтяжуватиме перспективи економічного відновлення.

**5. Втрата експортерами цінових чинників конкурентоспроможності.** Критичний рівень енергоємності виробництва в умовах зростання цін на енергоресурси унеможливує підтримання необхідного рівня конкурентоспроможності вітчизняних виробників. Випереджальне зростання собівартості товарів, обумовлене також необхідністю запровадження більш високих технічних стандартів, призведе до значної втрати ринкової частки як на внутрішньому, так і зовнішніх ринках збуту.

**6. Неперспективна міжнародна товарна спеціалізація.** Вимушена трансформація товарної

структури експорту України не відповідає національним інтересам країни. Часткова диверсифікація експортних поставок у рамках розширення доступу на ринки ЄС дала змогу наростити поставки виробників харчових товарів та сільськогосподарської сировини. Водночас це не є компенсаторним механізмом для втраченої технологічної спеціалізації на зовнішніх ринках.

**7. Зрив фактичної імплементації Угоди про асоціацію між Україною та ЄС.** Очевидно, що економіка країни не зможе перейти на нові правила навіть з урахуванням перехідного періоду, наданого Україні. Національні виробники обмежені у ресурсах, необхідних для переходу на нові принципи технічного регулювання, стандарти та порядок оцінки відповідності. *Зрив імплементації торговельної частини Угоди про асоціацію між Україною та ЄС здатний знівелювати ключові здобутки євроінтеграційних прагнень України.*

## Висновки

Ключовим орієнтиром забезпечення економічної безпеки України залишається необхідність забезпечення структурної перебудови національної економіки на інноваційній основі, що дало б можливість значно підвищити конкурентоспроможність вітчизняних виробників на світових ринках. **Практичними кроками мають стати системні заходи держави у таких сферах.**

**1. Формування національної експортної ініціативи,** результатом якої має стати розроблення Національної експортної стратегії України. Це відповідальний та сучасний крок, який має забезпечити новітню модель позиціонування України у міжнародному середовищі. Експортна ініціатива України має увібрати такі важливі складники:

- забезпечення комунікативного механізму взаємодії державних інституцій з експортерами для оперативного реагування на проблемні аспекти експортної діяльності та дискримінаційних проявів на зовнішніх ринках;
- розвиток комерційної дипломатії та активне застосування механізмів СОТ для захисту національних економічних інтересів;
- забезпечення механізму безумовного та автоматичного відшкодування ПДВ експортерам та приведення у відповідність до міжнародних стандартів системи попередження зловживань у цій сфері;
- створення системи адаптації експортерів до стандартів та технічних вимог, які стосуються традиційних та потенційних нових продуктів українського експорту;
- організація системного моніторингу цінової кон'юнктури на міжнародних ринках;
- розроблення концепції державного сприяння виходу на зовнішні ринки підприємств малого й середнього бізнесу;
- формування базових засад функціонування фінансового сприяння експортної діяльності,

зокрема через систему експортного кредитування та гарантування.

**2. Забезпечення стабілізації валютного ринку, передусім для створення умов для повернення експортерами валютної виручки.** Ключовою метою є синхронізація валютних котирувань Національного банку України та ринкового середовища. Стабілізації ситуації сприятиме відмова від фіскальних обтяжень на операції з валютою, як, наприклад, вимога НБУ щодо обов'язкової реалізації валютної виручки експортерами, стягування комісій та інших платежів тощо. Натепер саме ці чинники обумовлюють існування декількох одночасних валютних котирувань. *Перспективним є спрощення доступу експортерів через банківські механізми до міжбанківського валютного ринку.*

**3. Усунення бар'єрів для реалізації експортних можливостей вітчизняного бізнесу.** Системній дерегуляції має бути піддано сферу експортної ініціативи вітчизняних виробників. Регуляторне обтяження порядку здійснення експорту має бути остаточно приведене у відповідність із провідною практикою країн ЄС. Ревізія дозвільно-розпорядчих та погоджувальних процедур має бути зменшена до обґрунтованого мінімуму.

**4. Реорганізація системи адміністрування у сфері експорту.** Потрібно виокремити *службу сприяння та координації міжнародної торгівлі*. Її ключовим завданням має стати консолідація зусиль щодо просування торговельної присутності вітчизняних виробників на зовнішні ринки на засадах повноцінного застосування інструментів СОТ та механізмів, що стали доступними для України в умовах імплементації Угоди про асоціацію з ЄС.

#### Список використаних джерел

1. *Про схвалення* Прогнозу економічного і соціального розвитку України на 2015 рік та основних макроекономічних показників економічного і соціального розвитку України на 2016 і 2017 роки та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України: постанова КМУ від 27.08.2014 р. № 404 зі змінами, внесеними згідно з постановою № 76 від 14.02.2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/404-2014-%D0%BF>
2. *Про основи* національної безпеки України: закон України від 19.04.2003 р. № 964-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/964-15>
3. Аналітична доповідь Національного інституту стратегічних досліджень до позачергового Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України у сфері національної безпеки». – К. : НІСД, 2014. – 148 с.
4. Економічна безпека держави / Під заг. ред. д.е.н., проф., чл.-кор. НАНУ Власюка О. С., д.е.н., проф., Мокія А. І. – Львів : Априорі, 2013. – 836 с.

**5. Розширення присутності вітчизняних представників у ключових інституціях ЄС для формування ефективної системи лобіювання інтересів експортерів.** Зокрема дієвих практичних кроків від вітчизняної економічної дипломатії потребують вітчизняні виробники для їхнього просування у забезпечення потреб міжнародної системи державних закупівель. Щорічний обсяг державних закупівель тільки в ЄС сягає у понад 2,4 трлн євро, що створює «вікно» можливостей для вітчизняних експортерів.

Перед державою нині постають безпрецедентні за масштабом виклики та загрози як у зовнішньоекономічній, так і в економічній безпеці загалом. Практично йде боротьба за саме існування економічного суверенітету України. *Євроінтеграція* не є обмеженням відносин лише з ЄС, як хибно трактують цей процес зловмисники, а повноцінним та збалансованим розвитком взаємовигідного співробітництва зі всіма регіонами. **Власне, у такому ключі мають перспективу наступні дослідження, де б розкривалася практична сутність адаптації сучасної міжнародної практики до потреб України.**

Сучасна трансформація зовнішньоторгівельного співробітництва України в умовах європейської інтеграції та згортання торгівлі з Росією має вирішити стратегічне завдання, яке на цей час ставить держава, – це розв'язання проблеми нереалізованого експортного потенціалу, що у стратегічній перспективі здатне компенсувати втрачену виробничу спеціалізацію та забезпечити гідне місце України у міжнародному середовищі.

#### References

1. *Pro sxvalennya* Prohnozu ekonomichnoho i socialnoho rozvytku Ukrainy na 2015 rik ta osnovnykh makropokaznykiv ekonomichnoho i socialnoho rozvytku Ukrainy na 2016 i 2017 roky ta vyznannya takymy, shho vtratyly chynnist, deyakykh postanov Kabinetu Ministriv Ukrainy: postanova KМУ vid 27.08.2014 № 404 zi zminamy, vnesenymy zhidno z postanovoyu № 76 vid 14.02.2015. Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/404-2014-%D0%BF>
2. *Pro osnovy* nacionalnoyi bezpeky Ukrainy: zakon Ukrainy vid 19.04.2003 № 964-IV. Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/964-15>
3. *Analitychna* dopovid Nacionalnoho instytutu stratehichnykh doslidzhen do pozacherhovoho Poslannya Prezydenta Ukrainy do Verhovnoyi Rady Ukrainy «Pro vnutrishnye ta zovnishnye stannovyshe Ukrainy u sferi nacionalnoyi bezpeky». – K. : NISD, 2014. – 148 s.
4. *Ekonomichna* bezpeka derzhavy / Pid zah. red. d.e.n., prof., chl.-kor. NANU Vlasnyuka O. S., d.e.n., prof. Mokiya A. I. – Lviv : Apriori, 2013. – 836 s.

5. *Моделювання та прогнозування соціально-економічного розвитку регіонів України: монографія* / А. І. Сухоруков, Ю. М. Харазішвілі. – К. : НІСД, 2012. – 368 с.

6. *Ляшенко О. М.* Виявлення загрози економічній безпеці держави через оцінювання диспропорційності соціально-економічного розвитку регіону (на прикладі Луганської області) / О. М. Ляшенко, С. К. Рамазанов, Г. Г. Воронова // Система економічної безпеки: держава, регіон, підприємство. – Луганськ : Вид-во «Промдрук», 2014. – С. 7–49.

7. *Шемаєва Л. Г.* Виклики та загрози фінансовій безпеці сектору державних фінансів України в контексті європейської інтеграції / Л. Г. Шемаєва // Фінанси України. – 2014. – № 1(217). – С. 15–30.

8. *Юрків Н. Я.* Загрози економічній безпеці реального сектора економіки / Н. Я. Юрків // Збірник наукових праць Національного університету ДПС. – Ірпін, 2014. – №1.

9. *Іванова І. М.* Інституційне забезпечення державної підтримки експорту в Україні / І. М. Іванова // Стратегічні пріоритети. – К. : НІСД, 2014. – № 3(32). – С. 61–72.

10. *Власюк Т. О.* Специфіка забезпечення зовнішньоторговельної безпеки України в умовах глобалізації / Т. О. Власюк // Стратегічні пріоритети. – К. : НІСД, 2014. – № 4(33). – С. 53–63.

11. *Митна статистика зовнішньої торгівлі* : бюл. Державна фіскальна служба України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://sfs.gov.ua/ms/>

12. *WorldEconomic Outlook*, IMF Oct. 2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2014/02/pdf/text.pdf>

13. *Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2015 році»*. – К. : НІСД, 2015. – 684 с.

14. *Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року «Про Стратегію національної безпеки України»* : указ Президента України від 26.05.2015 р. № 287/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/287/2015>

5. *Modelyuvannya ta prohnozuvannya socialno-ekonomichnoho rozvytku rehioniv Ukrayiny: monohrafiya* / A. I. Suxorukov, Yu. M. Xarazishvili. – K. : NISD, 2012. – 368 s.

6. *Lyashenko O. M.* Vyyavlennya zahrozy ekonomichnij bezpeci derzhavy cherez ocinyuvannya dysproporcijnosti socialno-ekonomichnoho rozvytku rehionu (na prykladi Luhanskoyi oblasti) / Ramazanov S. K., Lyashenko O. M., Voronova H. H. // Systema ekonomichnoyi bezpeky: derzhava, rehion, pidpryyemstvo. – Luhansk: Vyd-vo «Promdruk», – 2014. – S. 7–49.

7. *Shemayeva L. H.* Vykylyky ta zahrozy finansovij bezpeci sektoru derzhavnyx finansiv Ukrayiny v konteksti yevropejskoyi intehracyi / L. H. Shemayeva // Finansy Ukrayiny. – 2014. – № 1(217). – S. 15–30.

8. *Yurkiv N. Ya.* Zahrozy ekonomichnij bezpeci realnoho sektora ekonomiky // N. Ya. Yurkiv / Zbirnyk naukovyx prac Nacionalnoho universytetu DPS. – Irpin, 2014. – №1.

9. *Ivanova I. M.* Instytuticijne zabezpechennya derzhavnoyi pidtrymky eksportu v Ukrayini / I. M. Ivanova // Stratehichni priorytety. – K. : NISD, 2014. – № 3(32). – S. 61–72.

10. *Vlasyuk T. O.* Specyfika zabezpechennya zovnishnotorhovelnoyi bezpeky Ukrayiny v umovax hlobalizacyi / T. O. Vlasyuk // Stratehichni priorytety. – K. : NISD, 2014. – № 4(33). – S. 53–63.

11. *Mytna statystyka zovnishnoyi torhivli* : vyul. Derzhavna fiskalna sluzhba Ukrayiny. Retrieved from <http://sfs.gov.ua/ms/>

12. *WorldEconomic Outlook*, IMF Oct. 2014. Retrieved from <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2014/02/pdf/text.pdf>

13. *Analitychna dopovid do Shhorichnoho Poslannya Prezydenta Ukrayiny do Verxovnoyi Rady Ukrayiny «Pro vnutrishnye ta zovnishnye stanovyshhe Ukrayiny v 2015 roci»*. – K. : NISD, 2015. – 684 s.

14. *Pro rishennya Rady nacionalnoyi bezpeky i oborony Ukrayiny vid 6 travnya 2015 roku «Pro Stratehiyu nacionalnoyi bezpeky Ukrayiny»* : ukaz Prezydenta Ukrayiny vid 26.05.2015 № 287/2015. Retrieved from <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/287/2015>

# ВПЛИВ ПРИСУТНОСТІ БАНКІВСЬКОГО КАПІТАЛУ РОСІЙСЬКОГО ПОХОДЖЕННЯ НА СТАБІЛЬНІСТЬ БАНКІВСЬКОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ

Гладких Дмитро Михайлович,  
кандидат економічних наук, доцент

В умовах дестабілізації політичної та фінансово-економічної ситуації в Україні внаслідок військових дій загострюються проблеми забезпечення національної безпеки у фінансово-економічній сфері, у тому числі в її банківській складовій. Ключовим чинником монетарного суверенітету країни є рівень присутності у банківській системі іноземного капіталу, особливо державного походження. Метою даної статті є аналіз рівня присутності дочірніх банків російських державних банків у різних секторах українського ринку банківських послуг, розрахунок ключових показників їх діяльності, визначення основних проблем та ризиків такої присутності для банківської системи України. Зроблено висновок про те, що поточний рівень присутності в Україні банківського капіталу російського походження з державною часткою є достатньо вагомим, проте не критичним, отже, в поточних обсягах не становить прямої небезпеки для стабільності банківської системи. Запропоновано впровадження додаткового економічного нормативу НБУ, що регулюватиме рівень присутності іноземного банківського капіталу державного походження у банківській системі України.

**Ключові слова:** державні банки, активи, кредити, депозити, банківський капітал, іноземна валюта.

GLADKYKH DMYTRO

*INFLUENCE OF PRESENCE OF A BANKING CAPITAL OF THE RUSSIAN ORIGIN ON STABILITY OF A BANKING SYSTEM OF UKRAINE.*

In the conditions of destabilization of a political and financial and economic situation in Ukraine owing to military operations problems of ensuring national security in the financial and economic sphere, including, in its bank component become aggravated. A key factor of the monetary sovereignty of the country is the level of presence at a banking system of the foreign capital, especially state origin. The purpose of this article is the analysis of level of presence of subsidiary banks of the Russian state banks at different sectors of the Ukrainian market of banking services, calculation of key indicators of their activity, definition of the main problems and risks of this presence for a banking system of Ukraine. The conclusion that the current level of presence in Ukraine of a banking capital of the Russian origin with the state participation is rather powerful, but not critical is drawn, therefore, in the current volumes doesn't pose direct threat for stability of a banking system. Introduction of the additional economic standard of NBU which has to regulate the level of presence of a foreign banking capital of the state origin at a banking system of Ukraine is offered.

**Keywords:** state-owned banks, assets, loans, deposits, banking capital, foreign currency.

В умовах дестабілізації політичної та фінансово-економічної ситуації в Україні внаслідок військових дій загострюються проблеми забезпечення національної безпеки в фінансово-економічній сфері, у тому числі у її банківській складовій. В умовах існування тенденцій щодо відпливу іноземного капіталу з банківської системи України та негативних очікувань суб'єктів ринку банківських послуг розпочатий НБУ процес очищення вітчизняної банківської системи потребує аналізу стійкості, визначення основних ризиків та загроз її стабільного функціонування. Нині в українській банківській системі працює декілька десятків банків з іноземним капіталом, що мають вагому частку на ринку. Ключове місце серед них посідають дочірні банки російських державних банків. Дана стаття містить дослідження проблеми визначення наявних та потенційних ризиків для банківської системи

України, які може створювати присутність російських державних банків на українському ринку банківських послуг.

Дослідженням теоретичних основ та практичних аспектів забезпечення фінансової безпеки присвятили свої роботи О. Барановський [2], О. Власюк [3], О. Вовчак [4], М. Єрмошенко [7], В. Загарій [8], В. Коваленко [10], Т. Луцик-Дубова [12], І. Лютий [13], С. Ткаленко [17], Л. Шемаєва [20] та інші. Водночас банківська система як ключова ланка механізму забезпечення фінансової безпеки досліджується в роботах О. Дзюбюка [6], О. Кириченка [9], В. Кротюка [11], В. Міщенко [14], С. Науменкової [1], Л. Примостки [15], М. Савлука [5], Т. Смовженко [16], В. Усоскіна [18], О. Шарова [20] та інших. Проте досі невирішеним та дискусійним залишається питання оптимального співвідношення вітчизняного та іноземного банківського



капіталу у контексті забезпечення безпеки банківської системи України.

**Метою** даної статті є аналіз рівня присутності дочірніх банків російських державних банків на різних секторах ринку банківських послуг України, розрахунок ключових показників їх діяльності, визначення основних проблем та ризиків такої присутності для банківської системи України.

Серед фахівців відсутній консенсус щодо безпеки та користі від активної присутності іноземного капіталу в банківській системі. З одного боку, іноземні інвестиції об'єктивно є потенційним джерелом надходження додаткових ресурсів в реальну економіку, які в ідеалі повинні вливатися у сферу виробництва і стимулювати його розвиток, модернізацію та зростання. Натомість зацікавити чи змусити іноземні банки кредитувати саме виробництво (будівництво, транспорт, інфраструктуру тощо), а не сферу споживання (споживче кредитування, купівлю товарів іноземного виробництва тощо), на практиці вкрай важко. Адже пересічні інвестори піклуються, у першу чергу, не про добробут чи розвиток країни інвестування, а про безпеку і зростання власних активів, прагнучи максимізувати прибуток.

З другого боку, *присутність значної частки іноземного банківського капіталу може нести в собі різноманітні ризики та загрози банківській системі країни*. Їх виникнення пов'язане з потенційним занепадом вітчизняних банків в умовах загострення конкуренції з іноземцями, зі зростанням залежності економіки від негативних зовнішніх чинників, курсових коливань іноземних валют, потенційного впливу нерезидентів на прийняття важливих економічних і навіть політичних рішень.

У процесі підрахунку частки іноземного капіталу в банківській системі країни можуть виникати методологічні труднощі, пов'язані з коректним вибором об'єкта для розрахунку. Найбільш простий та загальноприйнятий – статутний капітал банку, що обліковується у національній валюті та змінюється повільно (принаймні, не щоденно, як активи чи кредитний портфель банку внаслідок курсових коливань та немінучих щоденних активно-пасивних операцій). Натомість статутний капітал майже завжди відрізняється за розміром від власного (балансового) та регулятивного капіталу, розмір яких більш достовірно характеризує надійність банків. Підрахунок частки іноземного капіталу в банківській системі відповідно до розміру статутного капіталу також не відображає реального впливу того чи іншого банку на різні види активно-пасивних операцій в цілому по системі. Іншими словами, конкретний банк може мати великий чи малий статутний фонд, що не відповідає реальному масштабу його діяльності, наприклад, на ринку корпоративних кредитів чи ринку строкових депозитів фізичних осіб. Тому

(за наявності відповідних даних) частку іноземного капіталу в банківській системі доцільно розраховувати не лише відповідно до розміру статутного капіталу, але й за окремими напрямками активно-пасивних операцій: частка ринку корпоративних кредитів, кредитів населення, строкових депозитів тощо.

Проте найбільші труднощі виникають при визначенні кінцевого власника того чи іншого банку. Наприклад, «Альфа-банк Україна» споживачі банківських послуг однозначно оцінюють як російський, хоча номінально він на 100 % належить компанії під юрисдикцією Кіпру. При цьому це однозначно приватний банк, державний вплив на який мінімальний чи взагалі відсутній. Окремі банки з іноземним капіталом можуть мати у структурі акціонерного капіталу велику або незначну частку державних коштів, а можуть бути на 100 % приватними, проте їх акції можуть бути розподілені між багатьма резидентами різних країн у різних пропорціях, а власники можуть бути як фізичними, так і юридичними особами.

Російські банки в Україні працюють доволі давно та займають вагомий частку ринку, представлені значною кількістю відділень. Проте надалі розглянемо лише дочірні банки російських державних банків як такі, що повністю або частково, прямо чи опосередковано, проте однозначно належать російській державі та потенційно можуть суттєво впливати (позитивно чи негативно) на банківську систему України.

Станом на середину 2015 р. в Україні працюють чотири дочірні банки російських державних банків: «Промінвестбанк», «Сбербанк Росії», «ВТБ Банк» та «БМ Банк». Структура їх власності наведена в таблиці 1.

У контексті дискусій про ризики, загрози, проблеми і перспективи діяльності дочірніх банків російських державних банків в Україні спробуємо дати відповідь на наступні запитання:

- Яку ринкову позицію (частку) мають ці банки у різних сегментах ринку банківських послуг в Україні?

- Наскільки реальними є потенційні ризики та загрози від присутності цих банків на ринку?

Найбільш надійний спосіб відповісти на ці питання – розглянути ключові показники діяльності згаданих банків порівняно з іншими українськими банками або банківською системою загалом.

Базою для відповідних розрахунків є структура активів, залучених коштів, власного капіталу та фінансового результату за 2014 р. та I квартал 2015 р., опублікована на офіційному сайті Національного банку<sup>1</sup>.

Отже, таблиця 2 містить розрахунок ринкової позиції дочірніх банків російських держав-

<sup>1</sup> Дані офіційного сайту Національного банку України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.bank.gov.ua/control/uk/publish/category?cat\\_id=64097](http://www.bank.gov.ua/control/uk/publish/category?cat_id=64097)

Таблиця 1

**Структура власності російських державних банків в Україні станом на 01.07.2015 р.\***

Назва дочірнього банку в Україні	Частка материнського банку в дочірньому, %	Назва материнського банку в Російській Федерації	Частка держави у материнському банку
ПАТ «Промінвестбанк»	98,60	Державна корпорація «Банк розвитку та зовнішньоекономічної діяльності (Внешнекономбанк)»	100 % статутного фонду належать уряду РФ
ПАТ «Сбербанк Росії»	100	ВАТ «Сбербанк Росії»	50 % статутного фонду + 1 голосуюча акція належить Центробанку РФ, більше 40 % статутного фонду – іноземним компаніям
ПАТ «ВТБ Банк»	99,97	ВАТ «Банк ВТБ»	85,27 % статутного фонду (60,93% голосуючих акцій) належать уряду РФ
ПАТ «БМ Банк»	99,96	АКБ «Банк Москви»	96,88 % статутного фонду належить групі «ВТБ»

\*Складено автором на основі даних офіційних сайтів:

- «Сбербанка России»;
- «Сбербанка России в Украине»;
- групи «ВТБ»;
- «ВТБ банк в Украине»;
- «Внешэкономбанка»;
- «Проминвестбанку»;
- «БМ Банку»;
- «БМ Банку».

Таблиця 2

**Ринкова позиція дочірніх банків російських державних банків у банківській системі України станом на 01.04.2015 р.\***

Показники	ПАТ «Промінвестбанк»	ПАТ «Сбербанк Росії»	ПАТ «ВТБ Банк»	ПАТ «БМ Банк»	Разом
Статутний фонд, тис. грн	8 192 613	3 392 461	6 615 784	776 397	18 977 256
Частка статутного фонду в системі, %	4,5	1,9	3,7	0,4	10,5
Власний капітал, тис. грн	5 804 593	1 771 577	3 257 966	1 003 883	11 838 019
Частка власного капіталу в системі, %	6,7	2,1	3,8	1,2	13,7
Активи, тис. грн	66 314 288	59 815 362	42 887 244	3 434 000	172 450 894
Частка активів в системі, %	4,6	4,2	3,0	0,2	12,0
Кредитний портфель юридичних осіб, тис. грн	51 502 776	49 513 510	34 240 256	2 187 522	137 444 064
Частка кредитного портфеля юридичних осіб в системі, %	6,4	6,1	4,2	0,3	17,0
Кредитний портфель фізичних осіб, тис. грн.	75 693	727 437	1 443 846	474 361	2 721 338
Частка кредитного портфеля фізичних осіб в системі, %	0,1	0,5	1,1	0,4	2,1
Кошти юридичних осіб, тис. грн	7 619 742	6 007 505	4 683 754	399 420	18 710 421
Частка коштів юридичних осіб в системі, %	2,2	1,7	1,3	0,1	5,4
Кошти фізичних осіб, тис. грн	8 506 576	12 931 375	4 398 035	644 867	26 480 853
Частка коштів фізичних осіб в системі, %	1,9	2,8	1,0	0,1	5,8

\*Джерело: Офіційний сайт Національного банку України.

Таблиця 3

**Ключові показники діяльності дочірніх банків російських державних банків гірші,  
ніж загалом у банківській системі за 2014 р. \***

Ключові показники діяльності	Значення показників					
	ПАТ «Промінвестбанк»	ПАТ «Сбербанк Росії»	ПАТ «ВТБ Банк»	ПАТ «БМ Банк»	Разом російські державні банки	Усього в банківській системі
Динаміка кредитного портфеля у нац. валюті, тис. грн.	-457 879	-995 848	-2 171 427	-2 462	-3 627 617	-53 млрд грн.
Динаміка кредитного портфеля у нац. валюті, %	-5	-19	-29	-0,2	-16	-10
Динаміка коштів фізичних осіб у нац. валюті, тис. грн.	-1 249 951	-2 020 661	-2 145 050	-209 113	-5 624 776	-53 млрд грн.
Динаміка коштів фізичних осіб у нац. валюті, %	-26	-56	-58	-48	-45	-21
Динаміка коштів фізичних осіб в іноз. валюті, екв. тис. дол. США	-149 278	-721 949	-271 723	-41 392	-1 184 342	-9 млрд дол.
Динаміка коштів фізичних осіб в іноз. валюті, %	-37	-56	-64	-64	-54	-40
Питома вага заборгованості перед юридичними особами у структурі зобов'язань, %	13	10	13	26	12	25
Питома вага валютних кредитів у кредитному портфелі, %	77	89	82	51	82	46
Питома вага валютних пасивів у структурі зобов'язань, %	80	90	79	65	83	54
Питома вага валютних вкладів у структурі залучених коштів населення, %	52	85	60	62	69	53

\*Джерело: Офіційний сайт Національного банку України.

них банків у різних секторах банківського ринку України.

Дані, наведені в таблиці 2, дають підстави стверджувати, що станом на 01.04.2015 р. дочірні банки російських державних банків займають наступну ринкову позицію в банківській системі України: 10,5 % статутного капіталу, 13,7 % власного капіталу, 12,0 % активів, 17,0 % корпоративного кредитного портфеля. Натомість у наступних сегментах ринку їх вплив незначний: 5,8 % коштів населення, 5,4 % коштів юридичних осіб, 2,1 % кредитного портфеля фізичних осіб.

Далі більш докладно розглянемо показники, які у дочірніх банків російських державних банків гірші, ніж загалом у банківській системі України станом на 01.01.2015 р. (табл. 3).

**Динаміка кредитного портфеля у національній валюті** банківської системи України в цілому за звітний період була негативною (-53 млрд грн, або -10 % порівняно з 01.01.2014 р. внаслідок суттєвого зниження ділової активності як наслідку військових дій. Натомість дочірні банки російських державних банків за той же період разом зменшили гривневий кредитний портфель на 16 %. При цьому скорочення зафіксували всі розглянуті банки.

Одна з основних причин загострення кризових явищ у банківській системі – значний вплив пасивів, викликаний як макроекономічною, так і політичною нестабільністю. Отже, **динаміка коштів фізичних осіб** за звітний період є яскравим показником надійності банку з точки зору роздрібних клієнтів. Якщо за 2013 р. у банківській системі відбулося зростання коштів фізичних осіб на 72 млрд грн, або на 19 %, то за 2014 р. динаміка коштів населення була від'ємною. У цьому контексті темпи впливу коштів фізичних осіб у національній валюті дочірніх банків російських державних банків разом (-45 %) були більш ніж удвічі швидшими, ніж у банківській системі в цілому (-21 %). Ця ж тенденція (проте меншою мірою) стосується також впливу валютних вкладів населення (-54 % у дочірніх банків російських державних банків разом проти -40 % у банківській системі).

Витримати такий катастрофічний вплив коштів фізичних осіб і не збанкрутувати можуть лише достатньо капіталізовані та стабільні банки, що мають низький ступінь залежності від коштів населення або відчувають пряму підтримку ззовні від материнського російського банку.

**Питома вага заборгованості перед юридичними особами у структурі зобов'язань** характеризує напрям діяльності банківської установи у сфері залучення пасивів, її орієнтацію на корпоративний чи роздрібний бізнес. Значення цього показника для банківської системи в цілому станом на 01.01.2015 р. складає 25 % (на 01.01.2014 р. – 24 %). Для дочірніх банків російських державних банків разом цей показник становить лише 12 %. Настільки низьке значення показника є однозначно негативним, адже кошти юридичних осіб, як правило, це пасиви «до запитання» на поточних рахунках, отже найдешевший вид пасивів, вартість якого становить 1-2 % річних. Саме тому основна конкурентна боротьба між банками здійснюється якраз за залучення корпоративних клієнтів на розрахунково-касове обслуговування.

**Питома вага валютних кредитів у кредитному портфелі** характеризує залежність банку від курсових коливань і опосередковано впливає на його ліквідність та фінансову стійкість. Натомість питома вага валютних пасивів у структурі зобов'язань характеризує здатність банку безперебійно виконувати свої зобов'язання в умовах курсових коливань.

Останніми роками наша держава в особі Національного банку України дотримувалася політики поступової «дедоларизації» економіки. Ця політика підвищувала рівень захищеності економіки від зовнішніх факторів та курсових коливань різного походження. Як наслідок, станом на 01.01.2014 р. питома вага валютних кредитів разом у банківській системі скоротилася до рівня 35 % кредитного портфеля порівняно з 37 % на початку 2013 року. Відповідно частка валютних зобов'язань українських банків за 2013 рік знизилася з 52 % до 46 %, у т.ч. частка валютних пасивів населення – з 51 % до 43 % коштів фізичних осіб.

Унаслідок знецінення національної грошової одиниці протягом 2014 року **питома вага валютних кредитів у кредитному портфелі** банківської системи України станом на 01.01.2015 р. зросла до рівня 46 % порівняно з 01.01.2014 р., а **питома вага валютних пасивів у структурі зобов'язань** – до 54 %, у т.ч. **питома вага валютних вкладів у структурі залучених коштів населення** – до 53 % коштів фізичних осіб. Значення всіх трьох показників для всіх дочірніх банків російських державних банків вищі за середні значення у банківській системі, проте слід особливо відзначити критичну залежність «Сбербанку Росії» від валютних кредитів (89 %) та зобов'язань (90 %), у т.ч. валютних вкладів населення (85 %).

Також слід зазначити, що питома вага валютних вкладів у структурі залучених коштів населення дочірніх банків російських державних банків у середньому на рівні 69 % порівняно із середнім значенням у системі (53 %), свідчить

про достатньо високий рівень довіри населення з точки зору розміщення саме валютних заощаджень, яка проявляється у пропорціях розподілу депозитів по валютних кошиках. Іншими словами, *населення тримає на рахунках в українських банках гривню і валюту майже в однакових пропорціях, натомість в російських – переважно валюту*. Ця тенденція характерна не лише для російських, але й для багатьох іноземних банків в Україні, а також для державних банків, чия надійність не викликає сумніву: *Universal Bank* – 66 %, *Укрексімбанк* – 64 %, *ОТП Банк* – 61 %, *Укргазбанк* – 57 %, *Укрсиббанк* – 56 %, *Укрсоцбанк* – 54 %, *Креді Агріколь Банк* – 53 %.

Аналіз ключових показників діяльності дочірніх банків російських державних банків порівняно з показниками банківської системи України в цілому за минулий рік дає підстави стверджувати, що *більшість показників цих банків або відповідають загальним тенденціям розвитку банківської системи, або кращі чи гірші, ніж у середньому в системі. Натомість 7 показників гірші за середні*: динаміка кредитного портфеля в національній валюті, динаміка коштів населення (як у гривні, так і в валюті), питома вага заборгованості перед юридичними особами в структурі зобов'язань та всі показники залежності банку від валютних коливань (питома вага валютних кредитів, валютних зобов'язань, частка валюти у залучених коштах населення).

**Ключові проблеми дочірніх банків** російських державних банків у 2014 р., очевидно, зберігатимуть свою актуальність і протягом найближчого часу:

- скорочення пасивів, що негативно впливає на ліквідність і обмежує ресурси для активних операцій,
- відповідне скорочення кредитного портфелю, особливо у національній валюті,
- надзвичайно високий рівень залежності від валютної складової активів та пасивів,
- труднощі із залученням нових клієнтів, у першу чергу юридичних осіб.

Усвідомлюючи негативні тенденції у розвитку банківської системи України протягом 2014–2015 рр., як держава, так і приватні (у т.ч. іноземні) власники банків, не розраховуючи на підтримку держави у вирішенні наявних проблем, здійснюють заходи зі зміцнення банківської системи у спосіб надання додаткової ліквідності та збільшення статутних фондів. Зокрема, за повідомленням прес-служби *Укргазбанку* від 02.04.15 р., Кабінет Міністрів України здійснив докапіталізацію банку на суму 3,204 млрд грн<sup>2</sup>. За інформацією ПАТ КБ «Приватбанк» від 20.04.15 р., статутний капітал банку збільшено на 5 млрд грн до рівня

<sup>2</sup> Дані офіційного сайту «Укргазбанку» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrgasbank.com/ukr/aktsioner>

Таблиця 4

## Значення економічних нормативів по системі банків України за 2015 рік\*

Норматив		Станом на					
		01.01	01.02	01.03	01.04	01.05	01.06
H1	Регулятивний капітал (млн грн)	188 948,9	166 875,5	117 654,4	115 302,8	100 978,1	96 028,4
H2	Норматив достатності (адекватності) регулятивного капіталу (не менше 10 %)	15,60	13,81	7,37	8,35	7,84	7,66
H4	Норматив миттєвої ліквідності (не менше 20 %)	57,13	56,01	57,94	49,11	50,49	54,27
H5	Норматив поточної ліквідності (не менше 40 %)	79,91	84,17	79,45	72,92	72,07	73,45
H6	Норматив короткострокової ліквідності (не менше 60 %)	86,14	85,84	80,85	78,76	76,93	78,00
H7	Норматив максимального розміру кредитного ризику на одного контрагента (не більше 25 %)	22,01	22,16	23,73	23,42	22,58	22,74
H8	Норматив великих кредитних ризиків (не більше 8-кратного розміру регулятивного капіталу)	250,04	313,13	755,47	651,32	669,20	676,47
H9	Норматив максимального розміру кредитів, гарантій та поручительств, наданих одному інсайдеру (не більше 5 %)	0,13	0,15	0,12	0,13	0,15	0,20
H10	Норматив максимального сукупного розміру кредитів, гарантій та поручительств, наданих інсайдерам (не більше 30 %)	1,37	1,19	2,48	1,08	1,20	1,08
H11	Норматив інвестування в цінні папери окремо за кожною установою (не більше 15 %)	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,00
H12	Норматив загальної суми інвестування (не більше 60 %)	2,97	2,68	2,18	2,13	3,29	3,26

\*Джерело: Офіційний сайт Національного банку України.

19,1 млрд. грн<sup>3</sup>. За повідомленням прес-служби ПАТ «Укрсоцбанк» (*UniCredit Bank*), 24.04.15 р. на річних загальних зборах акціонерів було затверджено рішення про збільшення статутного капіталу на 5,87 млрд грн. Таким чином, статутний капітал банку буде збільшено в 3,4 раза – до 8,337 млрд грн<sup>4</sup>. Очевидно, найближчим часом подібні позитивні новини мають надходити в інформаційний простір регулярно.

Дочірні банки державних російських банків прямують у руслі загальної тенденції. 23.04.2015 р. чергові загальні збори акціонерів Промінвестбанку прийняли рішення про збільшення його статутного капіталу на 9,2 млрд грн, або на 73 %<sup>5</sup>. Раніше повідомлялося про наміри материнського банку докапіталізувати українські дочки «ВТБ Банк» та «БМ Банк» на загальну суму 4,2 млрд. грн<sup>6</sup>.

<sup>3</sup> Дані офіційного сайту «Приватбанку» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://privatbank.ua/ua/news/privatbank-zaregistriroval-uvelichenije-ustavnogo-kapitala-do-19-1-mlrd-grn>

<sup>4</sup> Дані офіційного сайту «Укрсоцбанку» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.unicredit.ua/news/view/1036>

<sup>5</sup> FINBALANCE. Незалежне Інтернет-видання про фінанси та економіку України й світу [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://finbalance.com.ua/news/Rosiyani-zbilshuyut-kapital-Prominvestbanku-mlrd-hrn>

<sup>6</sup> Дані офіційного сайту «РИА Новості Україна» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://rian.com.ua/economy/20150303/364294821.html>

При аналізі потенційних переваг та загроз банківській системі України від присутності дочірніх банків російських державних банків слід також брати до уваги, що згідно зі звітними даними, банківська система в цілому протягом 2014 р. сплатила 2,3 млрд грн податку на прибуток. Четверть цієї суми (574 млн грн) сплатили три із чотирьох дочірніх банків російських державних банків (за винятком Промінвестбанку), які зафіксували прибуток. Це свідчить про наявну залежність надходжень до бюджету України від стабільного функціонування зазначених банківських установ, що має потенційні ризики для вітчизняної фінансової системи загалом.

За інформацією Національного банку<sup>7</sup>, станом на 01.05.2015 р. в Україні працювало 45 банків з іноземним капіталом, у т.ч. 19 – зі 100 % іноземним капіталом, а частка іноземного капіталу в статутному капіталі українських банків скоротилася до рівня 28,0 % порівняно з 32,5 % на 01.01.2015 р.

Держава в особі Національного банку України має в своєму розпорядженні достатній набір інструментів підтримки стабільності як окремих банків, так і банківської системи загалом. Основними серед них, безумовно, є економічні нормативи, що регламентуються Інструкцією «Про

<sup>7</sup> Дані офіційного сайту Національного банку України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.bank.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=36807](http://www.bank.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=36807)

порядок регулювання діяльності банків в Україні»<sup>8</sup>. Згідно з цим документом, існують чіткі математичні співвідношення різних статей банківського балансу, яких мають дотримуватися банки (табл. 4).

Аналіз даних, наведених у таблиці 4, дає підстави стверджувати, що впродовж поточного року банківська система України стикається з суттєвими труднощами, що проявились у недотриманні нормативів Н2 та Н7 не лише на рівні окремих банків, а й у всій банківській системі: норматив Н2 порушується з 01.03.2015 р., норматив Н7 – протягом усіх минулих 5 місяців року. Причина цих порушень – дефіцит банківського капіталу, що має тенденцію скорочення внаслідок збиткової діяльності значної кількості банків та банківської системи загалом.

Перелік економічних нормативів Національного банку України не є чимось незмінним і періодично переглядається з метою більш оперативного та якісного реагування з боку НБУ на ризики і загрози, що постають перед банківською системою.

З урахуванням поточного рівня присутності у банківській системі України іноземного банківського капіталу, в контексті мінімізації банківських ризиків та забезпечення банківської безпеки вважаємо за доцільне запровадження додаткового нормативу під назвою «Норматив максимального сукупного розміру статутного капіталу банків з іноземним капіталом державного походження», який має розраховуватися щомісячно по кожній країні інвестування окремо, та не повинен перевищувати 10 % сукупного фактично сплаченого статутного капіталу банківської системи України. Практична реалізація цього заходу має забезпечити збалансованість структури власності у банківській системі та гарантувати монетарний суверенітет держави.

## Висновки

1. Присутність значної частки іноземного банківського капіталу може нести в собі різноманітні ризики та загрози, пов'язані з потенційним занепадом вітчизняних банків в умовах загострення конкуренції з іноземними банками, зі зростанням залежності економіки від негативних зовнішніх чинників, курсових коливань іноземних валют, потенційного впливу нерезидентів на прийняття важливих економічних і навіть політичних рішень.

2. Дочірні банки російських державних банків в Україні станом на 01.04.2015 р. мають наступну ринкову позицію: 10,5 % статутного капіталу, 13,7 % власного капіталу, 12,0 % активів, 17,0 % корпоративного кредитного портфеля.

<sup>8</sup> Про затвердження Інструкції про порядок регулювання діяльності банків в Україні : постанова Правління Національного банку України № 368 від 28.08.2001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0841-01>

Натомість у наступних сегментах ринку їх вплив незначний: 5,8 % коштів населення, 5,4 % коштів юридичних осіб, 2,1 % кредитного портфеля фізичних осіб.

3. Більшість ключових показників діяльності дочірніх банків російських державних банків або відповідають загальним тенденціям розвитку банківської системи, або кращі, ніж у середньому по системі. Серед семи розглянутих показників, гірших за середні: динаміка кредитного портфеля в національній валюті, динаміка коштів населення (як у гривні, так і в валюті), питома вага заборгованості перед юридичними особами в структурі зобов'язань та показники залежності банку від валютних коливань (питома вага валютних кредитів, валютних зобов'язань, частка валюти у залучених коштах населення), що свідчить про «слабкі місця» цих банків та високий рівень їх потенційної вразливості.

4. Ключові проблеми дочірніх банків російських державних банків у 2014 р., очевидно, зберігатимуть свій негативний вплив у найближчій перспективі внаслідок: скорочення пасивів та кредитного портфелю (особливо у національній валюті), що негативно впливає на ліквідність і обмежує ресурси для активних операцій; надзвичайно високого рівня залежності від валютної складової активів та пасивів; труднощів із залученням нових клієнтів, у першу чергу юридичних осіб.

5. Надходження додаткових коштів до статутного капіталу дочірніх банків російських державних банків у 2015 р. відбувається відповідно до загальної тенденції докапіталізації з боку акціонерів, що відчують як державні, так і приватні українські банки, у т.ч. з іноземним капіталом. Надходження коштів до капіталу дочірніх банків державних російських банків є непрямою ознакою зацікавленості російської держави у підтримці української банківської системи в робочому стані, принаймні у збереженні власної присутності на українському банківському ринку в майбутньому.

6. Рівень присутності в Україні банківського капіталу російського походження з державною участю є достатньо вагомим, проте не критичним для стабільності банківської системи. Загалом же існуючі пропорції у структурі власності українських банків (28 % – іноземний капітал, 72 % – вітчизняний) є прийнятними з точки зору забезпечення монетарного суверенітету країни.

7. Упродовж поточного року банківська система України стикається з суттєвими труднощами, що проявились у недотриманні нормативів Н2 (норматив достатності (адекватності) регулятивного капіталу) та Н7 (норматив максимального розміру кредитного ризику на одного контрагента) внаслідок дефіциту банківського капіталу, що має тенденцію скорочення внаслідок збиткової діяльності значної кількості банків та банківської системи загалом.

8. У контексті мінімізації банківських ризиків та забезпечення банківської безпеки держа-

ви вважаємо за доцільне запровадження додаткового нормативу під назвою «Норматив максимального сукупного розміру статутного капіталу банків з іноземним капіталом державного походження», який має розраховуватися щомісячно по кожній країні інвестування окремо та не

повинен перевищувати 10 % сукупного фактично сплаченого статутного капіталу банківської системи України. Практична реалізація цього заходу має забезпечити збалансованість структури власності у банківській системі та гарантувати монетарний суверенітет держави.

### Список використаних джерел

1. *Банківська енциклопедія* / С. Г. Арбузов, Ю. В. Колобов, В. І. Міщенко [та ін.]; Центр наукових досліджень НБУ. – К. : Знання, 2011. – 504 с.
2. *Барановський О. І.* Банківська безпека: проблема виміру / О. І. Барановський // *Економіка і прогнозування*. – 2006. – № 1. – С. 7–25.
3. *Власюк О. С.* Економічна безпека України в умовах ринкових трансформацій та антикризового регулювання : монографія / О. С. Власюк. – К. : Академія фінансового управління, 2011. – 474 с.
4. *Вовчак О. Д.* Банківська інвестиційна діяльність в Україні : монографія / О. Д. Вовчак. – Львів : Видавництво Львівської комерційної академії, 2005. – 544 с.
5. *Гроші та кредит* : підруч. / М. І. Савлук, А. М. Мороз, І. М. Лазепко. – 6-те вид., перероб. і доп. – К. : КНЕУ, 2011. – 592 с.
6. *Дзюблюк О. В.* Фінансова стійкість банків як основа ефективного функціонування кредитної системи : монографія / О. В. Дзюблюк, Р. В. Михайлюк. – Тернопіль : ТНЕУ, 2009. – 316 с.
7. *Єрмошенко М. М.* Визначення загрози національним інтересам держави у фінансово-кредитній сфері / М. М. Єрмошенко // *Економіка України*. – 1999. – № 1. – С. 4–12.
8. *Загарій В. П.* Монетарні важелі досягнення фінансової безпеки: досвід розвинених країн / В. П. Загарій // *Бізнес-інформ*. – 2014. – № 4. – С. 400–404.
9. *Кириченко О.* Тенденції злиття та поглинання в банківському секторі економіки України / О. Кириченко, Т. Біла // *Банківська справа*. – 2008. – № 5. – С. 29–37.
10. *Коваленко В. В.* Центральний банк і грошово-кредитна політика: навч.-метод. посібн. / В. В. Коваленко; ДВНЗ «УАБС НБУ». – Суми : ДВНЗ «УАБС НБУ», 2010. – 138 с.
11. *Кротюк В. Л.* Еволюція підходів до оцінки капіталу в Базельських угодах / В. Л. Кротюк, В. І. Міщенко // *Банківська справа*. – 2005. – № 4. – С. 3–10.
12. *Луцик-Дубова Т. О.* Система індикаторів фінансової безпеки держави / Т. О. Луцик-Дубова // *Наука й економіка*. – 2013. – Вип. 3. – С. 22–28.
13. *Лютій І. О.* Грошово-кредитна політика в умовах перехідної економіки / О. І. Лютій. – К. : Атіка, 1999. – 239 с.
14. *Міщенко В. І.* Центральні банки: організаційно-правові засади / В. І. Міщенко, В. Л. Кротюк. – К. : Знання, 2004. – 372 с.
15. *Примостка Л. О.* Економічні ризики в діяльності банків / Л. О. Примостка // *Банківська справа*. – 2004. – № 3. – С. 16–23.

### References

1. *Bankivska enciklopedia* / S. G. Arbuzov, U.V. Kolobov, V.I. Mischenko, [ta in.]; Centr naukovih doslidzhen NBU. – K. : Znannia, 2011. – 504 s.
2. *Baranovskiy O. I.* Bankivska bezpeka: problema vimiru // *Ekonomika i prognovuvannia*. – 2006. – № 1. – S. 7–25.
3. *Vlasiuk O. S.* Ekonomichna bezpeka Ukraini v umovah rinkovih transformacij ta antikrizovogo reguliuvannia : monografia / O. S. Vlasiuk. – K. : Akademia finansovogo upravlinnia, 2011.
4. *Vovchak O. D.* Bankivska investiciynna diyalnist v Ukraini : monografia / O. D. Vovchak. – Lviv: Vidavnitstvo Lvivskoi komerciynoi akademii, 2005. – 544 s.
5. *Groschi ta kredit* : pidruch. / M. I. Savluk, A. M. Moroz, I. M. Lazepko. – 6-e vid., pererob. i dop. – K. : KNEU, 2011. – 592 s.
6. *Dziubliuk O. V.* Finansova stiykist bankiv yak osnova efektyvnogo funkcionuvannia kreditnoi sistemi : monografia / O. V. Dzyublyuk, R. V. Mykhajlyuk. – Ternopil: TNEU, 2009. – 316 s.
7. *Yermoshenko M. M.* Vyznachennia zagrozi nacionalnim interesam derzhavi u finansovo-kreditniy sferi / M. M. Yermoshenko // *Ekonomika Ukraini*. – 1999. – № 1. – S. 4–12.
8. *Zagariy V. P.* Monetarni vazheli dosiagnennia finansovoi bezpeki: dosvid rozvinenih krain / V. P. Zahariy // *Biznes-inform*. – 2014. – № 4. – S. 400–404.
9. *Kirichenko O.* Tendencii zlittia ta poglinannia v bankivskomu sektori ekonomiki Ukraini / O. Kyrychenko, T. Bila // *Bankivska sprava*. – 2008. – № 5. – S. 29–37.
10. *Kovalenko V. V.* Centralniy bank i groshovo-kreditna politika: navch.-metod. posibn. / V. V. Kovalenko; DVNZ «UABS NBU» – Sumi DVNZ «UABS NBU», 2010. – 138 s.
11. *Krotiuk V. L.* Evolucia pidhodiv do otsinki kapitalu v Bazelskih ugodah / V. L. Krotiuk, V. I. Mishhenko // *Bankivska sprava*. – 2005. – № 4. – S. 3–10.
12. *Lucik-Dubova T. O.* Sistema indikatoriv finansovoi bezpeki derzhavi / T. O. Lucyk-Dubova // *Nauka y ekonomika*. – 2013. – Vip. 3. – S. 22–28.
13. *Liutiy I. O.* Groshovo-kreditna politika v umovah perehidnoi ekonomiki / O. I. Lyutyj. – K. : Atika, 1999. – 239 s.
14. *Mishchenko V. I.* Centralni banki: organizaciyno-pravovi zasadi / V. I. Mishhenko, V. L. Krotiuk. – K. : Znannia, 2004. – 372 s.
15. *Primostka L. O.* Ekonomichni riziki v diyalnosti bankiv / L. O. Prymostka // *Bankivska sprava*. – 2004. – № 3. – S. 16–23.

16. *Смовженко Т. С.* Проблеми та перспективи розвитку банківської системи в умовах євроінтеграції України. Організаційний аспект / Т. С. Смовженко // Вісник НБУ. – 2005. – № 11. – С. 34–37.

17. *Ткаленко С. І.* Фінансова безпека держави в умовах посилення глобалізаційних процесів / С. І. Ткаленко // Міжнародна економічна політика. – 2013. – № 1(18). – С. 87–104.

18. *Усоскин В. М.* Современный коммерческий банк: Управление и операции – изд. 4. / В. М. Усоскин. – М. : Б.и., 2014. – 328 с.

19. *Шаров О. М.* Монетарні та валютні війни як інструмент економічної політики / О. М. Шаров // Вісник НБУ. – 2013. – № 10. – С. 12–19.

20. *Шемаєва Л. Г.* Концептуальні підходи до оцінки стану фінансової безпеки сектору державних фінансів України / Л. Г. Шемаєва // Проблеми і перспективи розвитку підприємництва. – 2011. – № 1. – С. 111–118.

16. *Smovzhenko T. S.* Problemi ta perspektivi rozvitku bankivskoi sistemi v umovah evrointegracii Ukraini. Organizaciyniy aspekt / T. S. Smovzhenko // Visnik NBU. – 2005. – № 11. – S. 34–37.

17. *Tkalenko S. I.* Finansova bezpeka derzhavi v umovah posilennia globalizaciynih procesiv / S. I. Tkalenko // Mizhnarodna ekonomichna politika. – 2013. – № 1(18). – S. 87–104.

18. *Usoskin V. M.* Sovremenniy kommercheskiy bank: upravlenie i operacii. – izd. 4 / V. M. Usoskin. – M. : S.n., 2014. – 328 s.

19. *Sharov O. M.* Monetarni ta valutni viyni yak instrument ekonomichnoi politiki / O. M. Sharov // Visnik NBU. – 2013. – № 10. – S. 12–19.

20. *Shemayeva L. G.* Konceptualni pidhodi do ocinki stanu finansovoi bezpeki sektoru derzhavnih finansiv Ukraini / L. H. Shemayeva // Problemi i perspektivi rozvitku pidpriemnictva. – 2011. – № 1. – S. 111–118.



# СТРАТЕГІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМ НЕРУХОМИМ МАЙНОМ

Ніколаєв Всеволод Петрович,  
доктор економічних наук, професор

Одним із важливих інструментів економічної безпеки держави є система управління об'єктами державної власності, для якої, на жаль, характерні: відсутність контролю стану та вартості державного нерухомого майна, недостатність інвестицій у відтворення та витрат на утримання та експлуатацію об'єктів. Обґрунтовано, що це створює ризики втрати значної частини національних активів, викликає непрогнозованість бюджетних видатків, пов'язаних з державною нерухомістю, а також несе загрози невиконання стратегічними об'єктами їхніх функцій. Проаналізоване загальне поняття об'єктів державної власності у вітчизняних нормативних документах при відмінностях управління цілісними майновими комплексами підприємств, природними та штучними об'єктами нерухомості виробничого і невиробничого призначення, а також рухомим майном і майновими правами. Запропоновано визначення базисного об'єкта управління – об'єкта нерухомого майна. На основі порівняння зарубіжних та вітчизняної систем управління об'єктами державної власності показано особливості методології та організації управління саме матеріальними об'єктами нерухомості, що, з огляду на проблеми безпеки, має знайти відображення у вдосконаленні вітчизняної нормативно-методичної бази, структури і функцій суб'єктів управління державним майном.

**Ключові слова:** держава, майно, власність, нерухомість, управління, об'єкт, суб'єкт.

*NIKOLAIEV VSEVOLOD*

*STRATEGIC MANAGEMENT OF PUBLIC REAL ESTATE.*

One of the most important aspects of the state's economic security is a system public property management which unlucky is characterized by: the lack of condition and value of real estate control, the deficiency of investment in reproduction and expenses on maintenance and operation of facilities. It is proved that this creates a problem of considerable part of the national assets preservation, non predictable budgetary expenditures related to public property, as well as it generates risk by complying functions of strategic facilities. The meanings of the general concept of "objects of public ownership" in the domestic regulations are analysed together with the differences between integral property complexes of enterprises, natural and artificial estate, civil and industrial buildings, as well as movable property and property rights. It is proposed to define basic management object – real estate. Based on a comparison of foreign and domestic systems of public property management, the fundamental difference in the methodology and organization of management of different types of objects are highlighted, in particular management of real estate, which should be reflected while improving of the national regulatory basis, structure and functions of state property management bodies.

**Keywords:** state, property, ownership, real estate, management, facility, subject.

В Україні функціонують 10,5 тис. державних організацій, підприємств, установ, на обліку яких нараховується понад 1 млн об'єктів нерухомого майна [1]. Попри очевидно високу суспільну цінність державної нерухомості, її стан та вартість неможливо контролювати з трьох основних причин: скасування з 2006 року класифікації форм власності, відсутності виокремлення нерухомого майна у статистиці основних засобів, невідповідності офіційної вартості основних засобів ринковим цінам.

За нашими наближеними оцінками, відштовхуючись від останніх статистичних даних 2005 року, первісна переоцінена вартість основних засобів становила 1276 млрд грн з державною часткою 393,7 млрд грн, або 30,8 %. З того часу поступово було приватизовано об'єктів на 25,5 млрд грн і здійснено державні інвестиції в основний капітал (капітальні інвестиції) на суму 85,8 млрд грн, чим збільшено вартість основ-

них засобів приблизно до 454 млрд грн. Якщо виходити зі зростання цін у будівництві з того часу у 4,1 раза, то на державну власність в основних засобах припадає до 1,9 трлн грн. Припускаючи, що нерухомість складає 50–60 % вказаної вартості, її можна оцінити приблизно в 1 трлн грн або в середньому 1 млн грн за один об'єкт нерухомості державної власності.

Стан державного нерухомого майна можна оцінювати за загальним рівнем зношеності основних засобів, який з 2005 до 2014 року зріс з 49,0 % до 83,5 % й у вартісному вимірі збільшився до понад 11,5 трлн грн! За видами економічної діяльності, де переважає державний сектор, зношеність складає понад 50 %. Тому зношеність об'єктів нерухомості державної власності можна оцінити приблизно у 500 млрд грн, що перевищує річні видатки державного бюджету.

Основною фінансовою причиною незадовільного стану нерухомого майна державної

власності є недостатність капітальних інвестицій у будівництво й ремонт, поточних витрат на утримання об'єктів. Так, останніми роками капітальні інвестиції з державного бюджету становили у 2011 році – 17,4 млрд грн, у 2012 – 16,3 млрд грн, у 2013 – 6,2 млрд грн, а в 2014 – 2,8 млрд грн, загострюючи таким чином українську складну проблему відтворення державного нерухомого майна. Усі поточні витрати, пов'язані з нерухомістю (матеріали, заробітну плату, комунальні платежі тощо), встановити неможливо.

Зрозуміло, що через зношеність об'єктів їхні функціональні якості погіршуються, аварійність зростає, строк служби скорочується, утримання та експлуатація дорожчають, вимагаючи збільшення матеріальних, трудових та енергетичних ресурсів. Це зменшує національне багатство країни, нереально підвищує потреби видатків бюджетів наступних років, а також ускладнює виконання як об'єктами, так і державними організаціями їхніх функцій, створює загрозу безпеці, зокрема на стратегічних об'єктах, особливо військових. Загальною ж причиною незадовільного стану нерухомого майна є недосконала система управління об'єктами державної власності.

Аналізуючи погляди провідних вітчизняних науковців [2–5] на функції держави щодо управління об'єктами державної власності, можна помітити, що майно розглядається ними здебільшого як об'єкт прав власності з управлінською альтернативою володіння чи відчуження. Відповідно до такої концепції формується і законодавча база управління та фінансування об'єктів державного майна (можливо, й навпаки – публікації відображають чинну систему).

Так, відповідно до Закону України «Про управління об'єктами державної власності» [6–7] в ієрархічній структурі наявних державних інституцій було сформовано систему управління з контрольними функціями суб'єктів щодо об'єктів, якими на низовому рівні є державні підприємства. Найвищим органом управління об'єктами державної власності є Кабінет Міністрів України, який діє безпосередньо або у спосіб передачі повноважень іншим суб'єктам управління: Фонду державного майна України; органам виконавчої влади (*уповноваженим органам управління*); органам, які здійснюють управління державним майном відповідно до окремих законів<sup>1</sup>; державним господарським об'єднанням, холдинговим компаніям, іншим державним господарським організаціям (*господарським структурам*); юридичним та фізичним *уповноваженим особам*, які виконують функції з управління

корпоративними правами держави; а також Національний та галузевий академія наук. Фонд державного майна визначено як окремий суб'єкт управління стосовно корпоративних прав держави, оренди цілісних майнових комплексів державних підприємств, організацій.

Контроль державного майна здійснюється на основі моніторингу та аналізу показників фінансово-господарської діяльності базових суб'єктів господарювання з подальшим аналізом на вищих рівнях. Жодних спеціальних функцій щодо аналізу та управління власне об'єктами нерухомого майна не передбачено, на що як на недолік звертається увага в публікаціях Т. В. Ніколаєвої [9–10].

Зважаючи на те, що, крім майна державних підприємств, державі належить чималий портфель нерухомості (будівлі та споруди бюджетних організацій, органів управління тощо), окремої уваги потребує управління саме цим майном не виробничого призначення, що, на жаль, не здійснюється.

Паралельно з системою управління об'єктами державної власності і непов'язано з нею функціонує розвиненіша система фінансування бюджетних організацій, визначена Бюджетним кодексом України. У системі фінансування є своя ієрархія органів управління, зокрема інститут *головних розпорядників бюджетних коштів* (відомча класифікація видатків), функції, з виконанням яких пов'язані видатки (функціональна класифікація видатків), та їх економічна класифікація.

Тож, на відміну від *Єдиного реєстру об'єктів державної власності* Фонду державного майна, Державне казначейство України веде *Єдиний реєстр розпорядників бюджетних коштів та одержувачів бюджетних коштів*. Головні розпорядники бюджетних коштів визначають мережу розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня та одержувачів бюджетних коштів. До відомчої класифікації видатків Державного бюджету України входять видатки на фінансування всіх органів влади.

У системі фінансування об'єктів державної власності можна знайти інформацію щодо вартості об'єктів, інвестицій і поточних витрат, пов'язаних з нерухомим майном розпорядників бюджетних коштів, але немає систематизації цієї інформації за об'єктами нерухомості, наприклад, відповідно до державного класифікатора будівель і споруд, і тим паче в розрізі об'єктів майна підприємств та організацій, на що також вказує Т. В. Ніколаєва [9; 10].

Отже, в системі управління та фінансування об'єктів державної власності складно побачити динамічну картину капітальних інвестицій в об'єкти нерухомого майна, їх вартість, поточні та капітальні витрати на будівництво, утримання та експлуатацію конкретних об'єктів та портфелів нерухомості суб'єктів управління майном чи розпорядників бюджетних коштів.

<sup>1</sup> Фахівці зазначають необхідність удосконалення управління майном, що забезпечує діяльність Президента України, Кабінету Міністрів України, Національного банку України, управління якими має здійснюватися в порядку, визначеному окремими законами, які нині переважно відсутні [7].

Публікації вітчизняних авторів та фахівців пострадянських країн, де має місце подібна ситуація, не містять пропозицій щодо розв'язання зазначеної проблеми.

**Метою** статті є постановка проблеми управління державним нерухомим майном на рівні державної стратегії та ілюстрація підходів до її вирішення на прикладі заходів, здійснюваних урядом та президентом США в останні 10–15 років. Констатуємо вузькість наявних у нашій країні теоретико-методологічних поглядів на управління державним майном, ми доведемо необхідність формування окремої організаційної підсистеми та розроблення спеціальної методології управління нерухомим майном у системі управління об'єктами державної власності й фінансування бюджетних організацій.

В англійській термінології, а відповідно, в нормативних документах США, Великої Британії, Канади та інших країн розрізняють поняття *Real Estate* – об'єкт нерухомості та *Real Property* – нерухома власність, яка включає об'єкти нерухомості й низку прав. Однак у зарубіжній практиці менеджменту не спостерігається чіткого розмежування функцій «управління нерухомим майном» та «управління нерухомою власністю». Іноді управління власністю включає управління майном<sup>2</sup>, а іноді – ні<sup>3</sup>. При цьому методи управління нерухомою власністю набагато простіші, ніж методи управління нерухомим майном, на що було вказано в роботі [11]. Важливо, однак, усвідомити, що в теорії та практиці управління об'єктами державної власності має існувати окреме, основне розуміння майна як діючих матеріальних активів підприємств, організацій, бюджетних установ.

Вихідним пунктом сучасних концепцій менеджменту нерухомого майна, подібно до менеджменту фінансів та персоналу, є стратегічне бачення його ролі в організації, констатація того, що володіння тими чи іншими об'єктами майна та ефективність їх використання може серйозно відобразитися на результатах діяльності організації. За такого підходу зміст поняття «майно» лише як приналежності речі власнику трансформується в її функціональне призначення, а завдання управління майном зміщуються із придбання, оренди, продажу до створення ефективних об'єктів, їх довготривалого раціонального утримання та ефективної експлуатації відповідно до стратегічних потреб організації будь-якого рівня, зокрема держави та відомств, відповідальних за національну безпеку.

У складі нерухомого майна та нерухомої власності американська економічна наука окре-

мо розглядає об'єкти державної власності (*State-Owned Property*) як «активи у власності органів управління – федеральних, штату чи місцевих. Вони можуть включати житлові, торгові, промислові активи, землю, а також інші матеріальні активи, такі як обладнання»<sup>4</sup>. Таким чином, можна побачити і в складі нерухомого майна державної власності різні за функціями, а отже, методами менеджменту об'єкти (землю, будівлі та споруди, підприємства)<sup>5</sup>.

Окрема увага приділяється нерухомому майну державних організацій, яке не використовується для виробництва, не утримується з їхніх доходів, а навпаки, потребує значних витрат на утримання та експлуатацію, з одного боку, забезпечуючи важливі державні функції, а з другого – формуючи джерела небезпеки у випадку неналежного стану.

Усі ці обставини вимагають від держави ефективного управління різним нерухомим майном з використанням різних методів<sup>6</sup>.

**Моніторинг федерального нерухомого майна.** За даними, наведеними у дослідженні 2011 року [12], у 2010 році у США налічувалося майже 429 тис. будівель площею 307 млн м<sup>2</sup> і понад 482 тис. споруд. Відновна вартість усіх федеральних об'єктів періодично контролюється понад тридцятьма урядовими агентствами (аналогами наших уповноважених суб'єктів управління). За даними 2006 року, ця вартість становила 1,26 трлн дол., 2008 – вже 1,7 трлн дол.

Щорічні федеральні витрати на утримання та експлуатацію наявних об'єктів складали у 2008 році 47 млрд дол., або 2,8 % відновної вартості майна, зокрема витрати на електроенер-

<sup>4</sup> *DEFINITION of «Government-Owned Property»* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.investopedia.com/terms/g/government-owned-property.asp#ixzz3iarL4bsy>

<sup>5</sup> За нашою систематизацією є такі сфери вартісно орієнтованого менеджменту: управління будівництвом (*Construction Management*) – скорочення витрат при спорудженні об'єктів; управління будівлею (*Building Management*) – оптимізація витрат на утримання об'єктів; девелопмент нерухомості (*Real Estate Development*) – підвищення їх ринкової вартості за рахунок інвестицій; управління власністю (*Property Management*) – максимізація доходів від оренди та купівлі-продажу об'єктів; управління активами (*Assets Management*) – максимізація фінансових результатів діяльності підприємства чи організації від придбання, продажу чи використання наявних об'єктів, у тому числі нерухомих; управління об'єктом експлуатації (*Facilities Management*) – раціональне використання площ, виробничих потужностей тощо, максимальна віддача від експлуатації у процесі виробничої діяльності підприємства. Іноді навіть *Facilities Management* трактують узагалі як організацію виробництва.

<sup>6</sup> *Improving the efficiency of central government office property* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nao.org.uk/report/improving-the-efficiency-of-central-government-office-property/>

<sup>7</sup> Оцінка за відновною вартістю в поточних цінах є основною в аналізі динаміки стану нерухомості, на чому базується вся методологія управління вартістю державного нерухомого майна.

<sup>2</sup> *Real estate* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [https://en.wikipedia.org/wiki/Real\\_estate](https://en.wikipedia.org/wiki/Real_estate)

<sup>3</sup> *Meaning of «real estate management» in the English Dictionary* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dictionary.cambridge.org/dictionary/business-english/real-estate-management>

гію – 6,5 млрд дол., або 13,8 % експлуатаційних витрат. Крім моніторингу наявності, вартості державної нерухомості та експлуатаційних витрат, у США здійснюється контроль за її використанням. Так, за даними 2010 року, приблизно 83 % загальної площі федеральних будівель у 50 штатах використовуються безпосередньо державою, 13 % – здаються в оренду, а 4 % – передано в зовнішнє управління.

Помічено, що значна частка наявного на кожний момент портфеля федеральних об'єктів із часом перестає відповідати новим цілям організації. Тому лише у 2008 році федеральні агентства знесли майже 25 тис. об'єктів, на яких щорічні експлуатаційні витрати становили 119 млн дол. У 2009 фінансовому році додатково були відчужені 19,5 тис. об'єктів з експлуатаційними витратами в сумі 149 млн дол. Станом на кінець 2009 р. федеральні агентства повідомили про понад 45 тис. об'єктів, які не відповідають їх поточним цілям, на чому втрачається щорічно понад 1,66 млрд дол.

*Удосконалення управління федеральним майном США.* На відміну від України, федеральний уряд США в останні 10–15 років проводив серйозні аналітичні дослідження, за результатами яких сформував і продовжує вдосконалювати вартісно-орієнтовану систему контролю та фінансування державного нерухомого майна.

У першому дослідженні 1990 року група з розроблення концепції профілактичного утримання будівель<sup>8</sup> у складі Національної ради з досліджень<sup>9</sup> проаналізувала діяльність державних агентств і дійшла висновку, що нормальне утримання державних об'єктів систематично нехтувалося на всіх рівнях влади й таким чином країна розтрачувала свої активи і спадщину [12, 32]. Однією з рекомендацій, яка стала згодом стандартом фінансування, було нормування необхідних видатків бюджету для інвентаризації, профілактичного утримання та ремонту об'єктів на рівні від 2 % до 4 % відновної вартості портфеля об'єктів організації [13, XII].

Незважаючи на спробу унормувати витрати на утримання об'єктів, у 2003 році Рахункова палата<sup>10</sup> знову визначила федеральне нерухоме майно як сферу «високого ризику» через не вирішені проблеми, пов'язані з надлишком і недовикористанням об'єктів, їх зношеністю, відсутністю доступних і достовірних даних для стратегічного управління активами, високими витратами на орендовані площі тощо. Було зазначено,

*що на відновлення та ремонт потрібні десятки мільярдів доларів, а практика накопичення потреб у таких масштабах може поставити під загрозу виконання місії держави.* Міністерство оборони, наприклад, повідомило, що багато об'єктів не відповідають сучасним вимогам ведення військових дій: дві третини військової інфраструктури має дуже поганий стан, що може негативно вплинути на здійснення місії та моральний дух військовослужбовців [12, 32].

У підсумку Рахункова палата дійшла висновку, що вирішення проблем має відбуватися на вищому рівні та потребує ефективного керівництва з боку Конгресу і уряду, бо через масштаб проблем та їх складність агентства безпосередньо виявилися неспроможними провести дієві зміни.

Тому в 2004 році було видано Указ Президента «Управління федеральними нерухомими активами» і створено міжвідомчу Раду з питань федеральної нерухомої власності<sup>11</sup>, яка складалася з 24 представників найбільших агентств – власників нерухомості під головуванням Адміністративно-бюджетного управління Президента США. Із 2004 р. до кінця 2010 р. Рада розробила та прийняла документи, спрямовані на вдосконалення стратегії управління федеральними будівлями та спорудами.

Надалі виникли вже методологічні проблеми планування коштів агентствами, що заважало надолужити відставання в нормалізації стану об'єктів і негативно впливало на стійкість податково-бюджетної системи країни [12, 33]. Тому було рекомендовано розробити єдині вимоги статистичної звітності щодо нерухомого майна.

Однак і станом на 2011 рік продовжувала існувати низка давніх, не повністю розв'язаних проблем, що перешкоджало ефективним інвестиціям та управлінню федеральними об'єктами. Поміж них – методологічні хиби, які ще більшою мірою стосуються України:

- концентрація уваги на первісних витратах на капітальне будівництво порівняно з витратами наступних етапів життєвого циклу об'єктів (експлуатації та утримання);

- невідповідність методології бюджетного фінансування стимулюванню здійснення ефективних інвестицій в утримання та ремонт об'єктів;

- відсутність єдиного підходу до інвестування державних об'єктів і здійснення поточних витрат, що призводить до відсутності відповідальності за загальне стратегічне управління нерухомістю.

Останнім часом сенс багатьох нормативних актів у сфері державного нерухомого майна був пов'язаний з охороною природного середовища, здоров'ям, безпекою, ефективною діяльністю людей, витратами ресурсів для експлуатації та

<sup>8</sup> Профілактичне утримання передбачає здійснення заходів з технічного обслуговування та ремонту відповідно до нормативів, незалежно від фактичного стану будівель та їхніх елементів.

<sup>9</sup> NRC (National Research Council) – Національна рада з досліджень.

<sup>10</sup> GAO – Government Accountability Office (Рахункова палата) є аудиторським та аналітично-слідчим органом Конгресу США.

<sup>11</sup> FRPC – Federal Real Property Council.

утримання об'єктів. Так, наприклад, у Законі «Про енергетичну незалежність і безпеку» (2007 рік) було визначено цілі скорочення у федеральних будівлях споживання енергії на 30 % до 2015 року порівняно зі споживанням 2003 року. Відповідно, Указ Президента США «Про посилення ролі федеральних органів в управлінні охороною навколишнього середовища, енергетикою і транспортом» (2007 рік) встановив вимоги для федеральних агентств щодо скорочення споживання води на 2 % щороку до 2015 року, а загалом на 16 % відносно 2007 року.

## Висновки

Держава завжди залишається власником величезного портфеля нерухомості. Це вимагає від неї ефективного управління створеними об'єктами високої вартості та в багатьох випадках – об'єктами стратегічного значення чи підвищеної небезпеки.

Роботи вітчизняних авторів і науковців з пострадянських країн, а також аналіз українського законодавства дозволяють дійти загального висновку, що державне майно розглядається здебільшого як об'єкт власності й корпоративного

права. Проте, крім відносин власності, термін «нерухоме майно» може відображати фізичний об'єкт і вартість, а тому окремою сферою досліджень і управління державною власністю має бути утримання та експлуатація фізичних об'єктів нерухомого майна, управління їх вартістю.

На прикладі США видно, що управління державним нерухомим майном розглядається як стратегічне управління портфелем об'єктів, як систематичний процес утримання, модернізації та ефективного управління їх вартістю як вартістю матеріальних активів.

Спираючись на зарубіжний досвід, можна дійти висновку про необхідність формування в Україні окремої підсистеми управління нерухомим майном державної власності на рівні суб'єктів господарювання та уповноважених органів управління об'єктами державної власності передусім у стратегічній сфері національної безпеки. Має бути створено відповідний орган управління, проведено ґрунтовні науково-аналітичні дослідження, розроблено і внесено зміни до законодавства, підготовлено нові методичні документи та кваліфіковані кадри з менеджменту нерухомого майна.

## Список використаних джерел

1. Дані Фонду державного майна України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.spfu.gov.ua/layouts/SPFUSiteDefinition/InventoryResults.aspx>
2. Пасхавер О. Й. Державний сектор і функції держави у період кризи / О. Й. Пасхавер, Л. Т. Верховодова, О. М. Кошик, К. М. Агеєва [та ін.]; Центр економіч. розв. – К.: СПД Моляр С. В., 2009. – 130 с.
3. *Реформування відносин власності в Україні* / ред.: О. Ю. Рудченко, С. Ю. Ледомська; Н.-д. економіч. ін-т М-ва економіки та з питань європ. інтегр. України. – К.: КФ ДП НДЕІ, 2004. – 500 с.
4. Давимука С. Теоретико-методологічні аспекти приватизації і механізми її реалізації в Україні / С. Давимука. – Л.: Б.и., 1998. – 399 с.
5. Шкільняк М. М. Управління державною власністю: теоретична концептуалізація та практичні аспекти: монографія / М. М. Шкільняк. – Тернопіль: Б.и., 2004. – 319 с.
6. *Про управління об'єктами державної власності*: закон України від 21.09.2006 р. № 185-V [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/185-16>
7. *Методичні рекомендації застосування критеріїв визначення ефективності управління об'єктами державної власності* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://document.ua/pro-zatverdzhennja-metodichnih-rekomendacii-zastosuvannja-kr-doc138878.html>
8. Дациенко І. Зміни у законодавстві про управління об'єктами державної власності [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://old.minjust.gov.ua/12894>

## References

1. *Dani Fondu derzhavnoho maina Ukrainy*. Retrieved from <http://www.spfu.gov.ua/layouts/SPFUSiteDefinition/InventoryResults.aspx>
2. *Paskhaver O. I. Derzhavnyi sektor i funktsii derzhavy u period kryzy* / O. I. Paskhaver, L. T. Verkhovodova, O. M. Koshyk, K. M. Aheieva [ta in.]; Tsentr ekonomich. rozv. – K.: SPD Moliar S. V., 2009. – 130 c.
3. *Reformuvannia vidnosyn vlasnosti v Ukraini* / red.: O. Iu. Rudchenko, S. Iu. Liedomska; N.-d. ekonomich. in-t M-va ekonomiky ta z pytan yevrop. intehr. Ukrainy. – K.: KF DP NDEI, 2004. – 500 c.
4. *Davymuka S. Teoretyko-metodolohichni aspekty pryvatyzatsii i mekhanizmy yii realizatsii v Ukraini* / S. Davymuka. – L.: S.n., 1998. – 399 s.
5. *Shkilniak M. M. Upravlinnia derzhavnoiu vlasnistiu: teoretychna kontseptualizatsiia ta praktychni aspekty: monohrafiia* / M. M. Shkilniak. – Ternopil: B.y., 2004. – 319 s.
6. *Pro upravlinnia ob'iektamy derzhavnoi vlasnosti: zakon Ukrainy vid 21.09.2006 r. № 185–V*. Retrieved from <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/185–16>
7. *Metodychni rekomendatsii zastosuvannia kryteriiv vyznachennia efektyvnosti upravlinnia ob'iektamy derzhavnoi vlasnosti*. Retrieved from <http://document.ua/pro-zatverdzhennja-metodichnih-rekomendacii-zastosuvannja-kr-doc138878.html>
8. *Datsenko I. Zminy u zakonodavstvi pro upravlinnia ob'iektamy derzhavnoi vlasnosti*. Retrieved from <http://old.minjust.gov.ua/12894>
9. *Nikolaieva T. V. Nerukhome maino yak kompleksnyi ob'iekt vlasnosti, investytstii ta vartosti* / T. V. Nikolaieva // Visn. Khmelnyts. nats. Un-tu.

9. *Ніколаєва Т. В.* Нерухоме майно як комплексний об'єкт власності, інвестицій та вартості / Т. В. Ніколаєва // Вісн. Хмельниц. нац. Ун-ту. Економіч. науки. – 2015. – № 2; Т. 2 (222). – С. 154–158.

10. *Ніколаєва Т. В.* Державне та комунальне нерухоме майно: об'єкти управління вартістю життєвого циклу / Т. В. Ніколаєва // Комунальне господарство міст : Наук.-техніч. збірн. – Харків : ХНУМГ, 2015. – С. 24–30. – (Сер. «Економічні науки»; вип. 119).

11. *Ніколаєв В. П.* Сучасна система знань з економіки та управління будівельними об'єктами / В. П. Ніколаєв, Т. В. Ніколаєва // Будівельне виробництво. Міжвідом. наук.-техніч. збірн. – К. : НДІБВ, 2014. – № 56. – С. 89–92.

12. *Predicting outcomes of investments in maintenance and repair of federal facilities.* – Washington D.C. : The National Academies Press, 2011. – 135 p.

13. *Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises* / OECD [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oecd.org/corporate/ca/>

*Ekonomich. nauky.* – 2015. – № 2; Т. 2 (222). – С. 154–158.

10. *Nikolaieva T. V.* Derzhavne ta komunalne nerukhome maino: ob'iekty upravlinnia vartistiu zhyttievoho tsyklu / T. V. Nikolaieva // Komunalne gospodarstvo mist : Nauk.-tekhnich. zbirn. – Kharkiv : KhNUMH, 2015. – S. 24–30. – (Ser. «Ekonomichni nauky»; vyp. 119).

11. *Nikolaiev V. P.* Suchasna systema znan z ekonomiky ta upravlinnia budivelnymy ob'ektamy / V. P. Nikolaiev, T. V. Nikolaieva // Budivselne vyrobnytstvo. Mizhvidom. nauk.-tekhnich. zbirn. – K. : NDIBV, 2014. – № 56. – S. 89–92.

12. *Predicting outcomes of investments in maintenance and repair of federal facilities.* – Washington D.C. : The National Academies Press, 2011. – 135 p.

13. *Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises* / OECD. Retrieved from <http://www.oecd.org/corporate/ca/>

# ФІСКАЛЬНА ПОЛІТИКА ТА ЕКОНОМІЧНЕ ЗРОСТАННЯ В УКРАЇНІ

Римарська Руслана Юріївна,  
кандидат економічних наук

Нинішня економічна криза в Україні вимагає радикального та оперативного поліпшення сальдо бюджету (або фінансової консолідації). Але досягнення фінансової консолідації може відбуватися у різні способи — за рахунок скорочення урядових видатків або за рахунок збільшення податкових надходжень. Мета даної роботи — за допомогою структурної авторегресивної моделі оцінити функціональні зв'язки між двома компонентами фінансової політики: надходженнями до бюджету й урядовими видатками та доходом (ВВП), з урахуванням зовнішніх державних запозичень. Дослідження засвідчило, що збільшення податкових надходжень має відчутніший стимулюючий вплив на економічне зростання порівняно зі зменшенням урядових видатків. Виявлено відмінності між коротко- й довгостроковою залежністю обох компонент фінансової політики від доходу. Основний висновок дослідження: в українській економіці збільшення податкових надходжень є дієвішим інструментом фінансової консолідації порівняно зі скороченням урядових видатків, водночас певні проблеми створює протиклічність надходжень до бюджету. Відсутність залежності державних запозичень від доходу не дозволяє сподіватися на вирішення боргових проблем державного сектору в міру відновлення економічного зростання.

**Ключові слова:** фінансова політика, зовнішній державний борг, дохід, урядові видатки, податкові надходження.

*RYMARSKA RUSLANA*

*FISCAL POLICY AND ECONOMIC GROWTH IN UKRAINE.*

The current economic crisis in Ukraine requires radical and rapid improvement in the budget balance (or fiscal consolidation). But achieving fiscal consolidation can occur in different ways - by reducing government spending or increasing tax revenue. The objective of the work is to evaluate the functional connections between the two components of fiscal policy, budget revenues, government expenditures and income (GDP) by means of structural autoregression model taking into account external public debts. The study has shown that the increase in tax revenues has a significant stimulating effect on economic growth comparing with a decrease in government spending. There has also been distinguished the difference between short and long-term dependence of both components of fiscal policy on the income. The main finding of the study: the increase of tax revenues is more effective instrument of financial consolidation for the Ukrainian economy in comparison with the reducing of government expenditure. At the same time, procyclicality of the budget revenues creates certain problems. Lack of the dependence of government borrowings on the income does not give any hope for resolving the state sector issues due to the economical growth recovery.

**Keywords:** fiscal policy, foreign debt, income, government expenditures, tax revenues.

Для подолання нинішньої кризи зовнішньої заборгованості в Україні абсолютно необхідним стає радикальне (та оперативне) поліпшення сальдо бюджету (або фінансова консолідація). Водночас виникає дилема щодо способів досягнення фінансової консолідації: за рахунок скорочення урядових видатків чи збільшення податкових надходжень. Відповідні теоретичні аргументи та емпіричні свідчення на основі досвіду інших країн доволі суперечливі. Переважно теоретичні аргументи більше свідчать на користь проведення фінансової консолідації за рахунок скорочення урядових видатків, аніж підвищення податків [5, 1047–1074; 12]. Емпіричні дослідження свідчать, що під час фінансової консолідації ймовірність експансійного ефекту є вищою в разі зменшення урядових видатків, ніж за підвищення податків

[4, 197–266; 13, 725–753], включно з трансформаційними економіками [1, 402–421; 15], але окремі дослідження для промислових країн демонструють протилежні результати, наприклад Жіаваззі та ін. [10, 197–231].

Засаднича тенденція останнього десятиліття полягає в тому, що відбувалося поступове зростання обсягів як урядових видатків, так і надходжень до бюджету, хоча зазначений процес не проходив прямолінійно (рис. 1). Перерозподіл доходу через бюджет істотно зменшився у 2004 році – під час першого уряду В. Януковича. Надалі в 2005–2006 роках обсяги надходжень і видатків істотно зросли, що можна пов'язати з більшою соціальною орієнтацією «помаранчевих» урядів Ю. Тимошенко та Ю. Єханурова. Повернення до влади В. Януковича й «команди професіоналів» у 2006–2007 роках позначилося

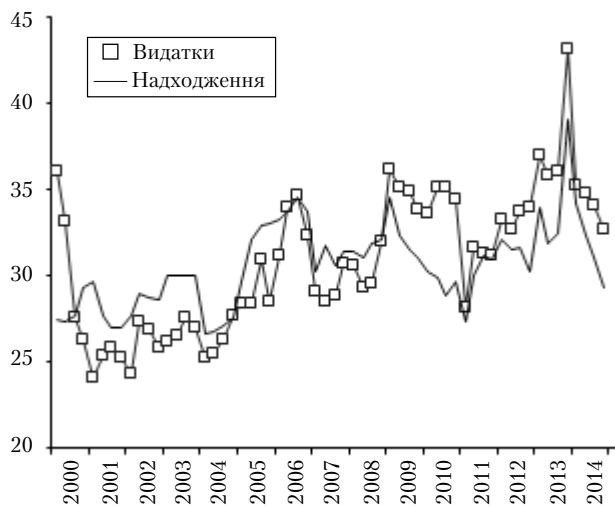


Рис. 1. Україна: фіскальні показники (% від ВВП), 2000–2014 рр.

Джерело: Міністерство фінансів України.

черговим зменшенням фіскального перерозподілу доходу, але на вищому рівні надходжень та витратків. З початком діяльності другого «пома-ранчевого» уряду Ю. Тимошенка обсяги витратків і надходжень до бюджету почали зростати, але з осені 2008 року архітектуру фіскальної політики почали визначати реалії світової фінансової кризи. У 2009–2010 роках надходження до бюджету поступово зменшувалися, тоді як високий рівень урядових витратків було обумовлено проведенням стабілізаційної політики, зокрема «рятуванням» банківської системи. Для цього активно залучалися зовнішні державні позики. Обсяг зовнішнього державного боргу становив 11,5 млрд дол. станом на середину 2008 року, на початок 2010 року він зріс до 17,8 млрд дол., а до кінця року – ще на 7,1 млрд дол.

З початку 2011 року здавалося, що третій прихід до влади «команди» В. Януковича нагадуватиме два попередніх, адже урядові витратки істотно зменшилися. Однак у наступні роки відбувалося цілком протилежне – пришвидшене зростання урядових витратків. Своєрідного «апогею» було досягнуто в IV кварталі 2013 року, коли уряд «проїв» 3 млрд дол., позичених в уряді Російської Федерації. Обсяг зовнішнього державного боргу зріс до 30 млрд дол. Від початку 2014 року обсяги урядових витратків і надходжень до бюджету симетрично зменшуються.

**Метою** даної статті обрано дослідження впливу надходжень до бюджету (податкових надходжень) та урядових витратків на динаміку економічного зростання в Україні, з урахуванням залежності цих показників від державного зовнішнього боргу. Відповідна проблематика є актуальною для окреслення пріоритетів фіскальної консолідації, яка визначатиме архітектуру економічної політики на найближчі декілька років.

Структура статті відображає поставлені завдання. Спочатку проаналізовано загальні меха-

нізми впливу податкових надходжень<sup>1</sup> та урядових витратків на економічне зростання. Далі представлено результати відповідного емпіричного дослідження за допомогою моделі структурної векторної авторегресії (*Structural Vector Autoregression – SVAR*). Статтю завершено стислими висновками.

### Макроекономічний вплив податкових надходжень та урядових витратків

Зазвичай підвищення податків, що становлять головний компонент надходжень до бюджету, розглядається чинником зниження темпу економічного зростання та зменшення добробуту, оскільки зменшує стимули для праці та заощаджень.

Водночас вищі податки можуть бути корисними для збільшення продуктивних витратків державного сектору (транспортна інфраструктура, витратки на ефективне адміністрування і тощо), що підвищує рівноважне значення довгострокового (перманентного) доходу за допомогою стимулювання приватних інвестицій і таким чином сприяє збільшенню добробуту<sup>2</sup>. Ще один механізм створює доцільність підвищення податків на випадок потрапляння в «пастку» надмірного державного боргу. З кінця 1980-х років низка програм фінансової стабілізації за допомогою підвищення податків у країнах з високим державним боргом (Данія, Ірландія) продемонструвала, що за такої умови експансійним стає вище оподаткування з метою зменшення рівня державної заборгованості й підвищення довіри до економіки.

Подібно до аргументації на мікрорівні<sup>3</sup>, акумуляція боргових зобов'язань державного сектору до певного безпечного рівня переважно розглядається корисною для збільшення інвестицій, згладжування приватного споживання, а в підсумку – пришвидшення динаміки довгострокового економічного зростання. Тимчасове збільшення державного боргу, з одного боку, може бути наслідком зниження податкового тиску в дусі «економіки пропозиції», покликаної збільшити інвестиції приватного сектору та під-

<sup>1</sup> Оскільки основну частину надходжень до бюджету становлять податки, можна дещо спрощено вважати, що макроекономічний вплив обох показників не відрізняється.

<sup>2</sup> Як зауважують С. Турновски й М. Пінтеа [20, 273–302], навіть за умови відсутності впливу фіскальної політики на темп зростання доходу це не означає, що немає впливу на рівень найважливіших економічних показників, як дохід чи капітал на особу.

<sup>3</sup> Після створення в процесі функціонування виникають ситуації, коли не вистачає власних активів для обслуговування поточної фінансово-господарської та інвестиційної діяльності, і суб'єкт господарювання залучає зовнішній капітал на прийнятних умовах на визначений період часу. Якщо такі дії свідомі й контролювані, економічний агент з часом погашає запозичення та продовжує свою стабільну життєдіяльність.



вищити рівноважне значення доходу<sup>4</sup>. З другого боку – економічне зростання може стимулюватися збільшенням інвестицій державного сектору [20, 273–302]<sup>5</sup>, що вимагає протилежного – підвищення податкового навантаження. Як зауважують К. Цукіс і Н. Міллер [19, 297–307], головним є вибір оптимального рівня урядових видатків, який не створює податкових деформацій. Надмірні урядові видатки можуть знизити динаміку економічного зростання навіть за умови їхнього інвестиційного спрямування [15, 103–133].

Вплив урядових видатків на економічне зростання простежується через: 1) збільшення виробничих потужностей, які комплементарні до приватного сектору, що підвищує загальну продуктивність чинників виробництва, та 2) творення середовища для більш продуктивного використання засобів капіталу і робочої сили (правове поле, транспортна мережа, телекомунікації тощо). Наприклад, для країн ЄС оптимальні інвестиції державного сектору пропонуються на рівні 3 % від ВВП [7, 19]. На довгострокове зростання позитивно впливають видатки на охорону здоров'я, що підвищують очікувану тривалість життя, а це, зі свого боку, може сприяти акумуляції активів державного сектору і, відповідно, пришвидшувати економічне зростання [9, 183–204]. Урядові видатки стимулюють попит на напівфабрикати, а це сприяє ефективності виробничого процесу [18, 251–255]. У моделях ендегенного зростання стає можливою компліментарність між видатками на інфраструктуру та охорону здоров'я [2, 1407–1422], проте це не гарантує загального сприятливого ефекту, адже видатки на охорону здоров'я та освіту можуть негативно корелювати з економічним зростанням [11, 484–516].

Для країн ОЕСР доведено, що збільшення урядових видатків на 1 % від ВВП позначається гальмуванням динаміки ВВП на 0,75 % [3]. Та-

кий результат може пояснюватися високим рівнем урядових видатків у промислових країнах, тоді як для бідніших країн поточний рівень видатків може бути нижчим від деякого рівноважного рівня, а тому не викликати побоювань щодо збільшення урядових видатків. Таке припущення має певне емпіричне обґрунтування: якщо у промислових країнах передбачуване збільшення урядових видатків супроводжується переважно зниженням темпу зростання ВВП, то країнам, що розвиваються, притаманне протилежне [12, 133–158].

Власний вплив можуть мати політичні міркування. Дослідження для 13 країн ОЕСР за період 1963–1996 років демонструють, що ймовірність переорієнтації урядових видатків з інвестиційних на неінвестиційні зростає у випадку політичної невизначеності щодо результату виборчих кампаній [8, 153–179]. Така риса залишається навіть тоді, коли існує висока ймовірність швидкого повернення до влади діючих політиків. Політична короткозорість змушує партії до слідування фіскальній політиці з низькими податками і урядовими видатками, яка подобається виборцям, але знижує темп зростання доходу і зрештою – рівень добробуту.

Підсумовуючи зроблений огляд теоретичних та емпіричних аргументів, можна припустити, що для України більші переваги має фіскальна консолідація на основі скорочення урядових видатків та збільшення надходжень до бюджету. По-перше, за умови високого рівня зовнішньої заборгованості державного і приватного секторів зростає ймовірність експансійного ефекту від рестрикційної фіскальної політики. По-друге, ефективність урядових видатків як чинника збільшення капіталу державного сектору викликає серйозні сумніви з погляду відомих інституційних проблем вітчизняної економіки, таких як поширення корупційних схем, неефективність апарату адміністративного управління й тісний зв'язок між політикою і великим бізнесом.

## Вихідні дані та методологія дослідження

Для емпіричного дослідження макроекономічного впливу інструментів фіскальної політики використано квартальні дані за період 2000–2014 років. Показники урядових видатків і надходжень до бюджету (% від ВВП), відповідно  $EXP_t$  і  $REV_t$ , зовнішнього державного боргу (млрд дол.),  $DEBT_t$ , і ВВП (у цінах 1994 року),  $Y_t$ , отримано за даними Національного банку України ([www.bank.gov.ua](http://www.bank.gov.ua)). Крім зовнішнього державного боргу, всі показники очищено від сезонності. Показники  $DEBT_t$  і  $Y_t$  прологарифмовано. Для врахування інших макроекономічних чинників як незалежні змінні використано показники обмінного курсу та світових цін на сиру нафту, а також дві фіктивні змінні, що враховують можливий вплив кризових явищ і політичного циклу.

<sup>4</sup> Економіка пропозиції ґрунтується на тому, що підвищення податків перешкоджає економічному зростанню. Це є інтуїтивно зрозумілим для високих рівнів оподаткування, притаманних промисловим країнам, і підтримується багатьма емпіричними дослідженнями. Наприклад, для США доведено, що підвищення максимальної ставки податків на доходи фізичних осіб та прибуток підприємств істотно сповільнює темп економічного зростання [6, 245–252]. Емпіричні дослідження на мікрорівні демонструють, що приватне споживання в США потужно відреагувало на зниження податків у 1981–1983 роках, заперечуючи відому гіпотезу перманентного доходу, яка передбачає, що приватне споживання не повинно реагувати на очікувані зміни в податковому законодавстві [17, 99–120].

<sup>5</sup> Стимулюючий вплив стає сильнішим зі збільшенням капіталоємності приватного сектору [20, 273–302]. Калібрування відповідної двосекторальної моделі для США продемонструвало, що подвоєння темпу зростання державних інвестицій з 4 % до 8 % створює короткочасні втрати добробуту на рівні 2,5–3,2 %, але надалі відбувається його зростання на 7,7–10,9 % залежно від інтенсивності використання капіталу в обох секторах – приватному й державному.

Для вивчення взаємного впливу надходжень до бюджету, державного боргу й ВВП використано методологію структурної векторної авто-регресії (SVAR), що передбачає встановлення обмежень на причинно-наслідкові зв'язки між ендогенними змінними.

Для цілей даного дослідження вибрано таку ідентифікаційну схему:

$$rev = u_1 + a_1 y, \quad (1)$$

$$debt = b_1 rev + u_2, \quad (2)$$

$$exp = c_1 rev + c_2 debt + u_3, \quad (3)$$

$$y = d_1 debt + d_2 exp + u_4, \quad (4)$$

де  $u_1, u_2, u_3, u_4$  – стохастичні інновації для надходжень до бюджету, державного зовнішнього боргу, урядових видатків та ВВП.

У поточному періоді податкові та інші надходження до бюджету залежать від доходу (ВВП), що цілком природно. Зрозуміло, що збільшення податкових надходжень обмежує потребу в зовнішніх запозиченнях державного сектору. Урядові видатки залежать від надходжень до бюджету та обсягів державних запозичень на зовнішніх ринках. Вплив обох чинників – зовнішнього державного боргу й урядових видатків – на дохід буде негайним. Варто нагадати, що в наступних періодах кожна з ендогенних змінних перебуває під впливом інших змінних.

На підставі середнього значення критеріїв *LR*, *FPE*, Акайка, Шварца та Ханнана-Квіна для емпіричних оцінок використано модель з двома лагами. Хоча тести Дікі-Фуллера (*ADF*) і Філіпса-Перона (*PP*) не дають змоги відкинути гіпотезу про нестационарність показників

$debt_t$  і  $y_t$ , стохастичність залишків оціненої *SVAR* моделі засвідчує коректність отриманих результатів.

### Отримані результати

Отримані оцінки *SVAR*-моделі представлено за допомогою відповідних імпульсних функцій на рис. 2. Найголовніший результат полягає у тому, що в українській економіці простежується нестандартний «антикейнсіанський» вплив фіскальної політики: чинником збільшення доходу стає збільшення надходжень до бюджету, тоді як збільшення урядових видатків має, радше, рестрикційний, ніж експансійний вплив. Водночас декомпозиція залишків (табл.) виявляє, що вага урядових видатків у змінах доходу мінімальна. З іншого боку, вплив надходжень до бюджету поступово зростає до 29 %. Це означає, що майже третину змін доходу визначають податкові та інші надходження до бюджету, і сприятливий ефект лише підсилюється збільшенням надходжень.

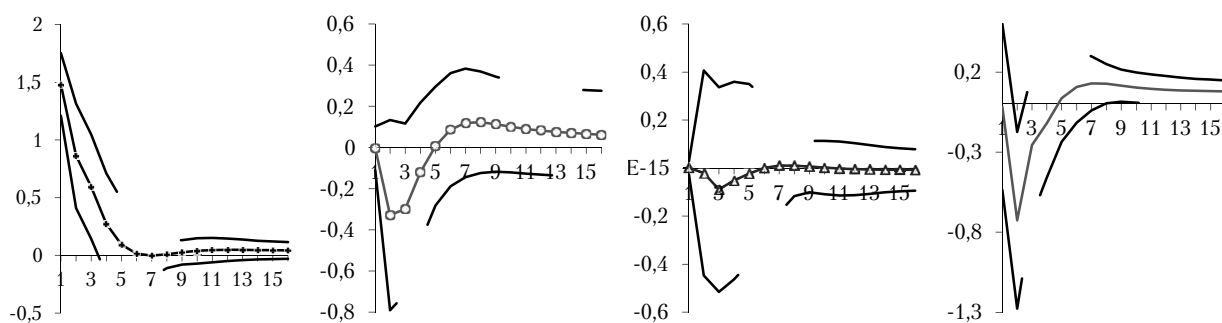
Урядові видатки істотно залежать від надходжень до бюджету (вага цього чинника в декомпозиції залишків поступово знижується з 44 % до 26 %). Як можна очікувати, залежність від зовнішніх державних запозичень є прямою і виявляється з річним лагом. Проте вага державного боргу в змінах урядових видатків порівняно незначна, що не дає змоги стверджувати про вагомість цього чинника у формуванні політики урядових видатків.

Такі видатки мають виразний антициклічний візерунок у короткочасному періоді, що змінюється на протилежний вплив на довгострокову перспективу.

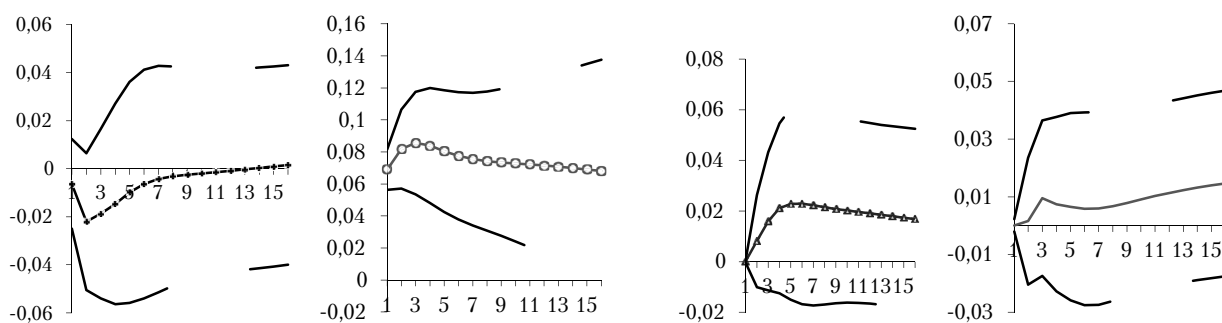
Таблиця

Декомпозиція залишків *SVAR*-моделі

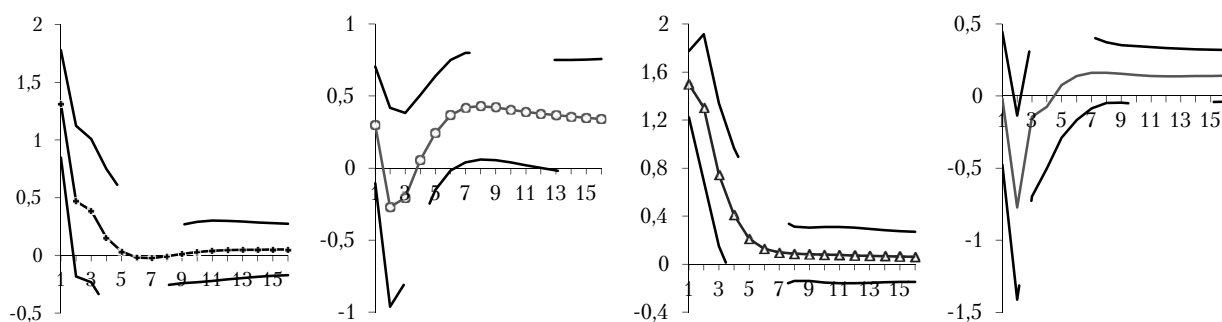
Залежна змінна	Відповідь на зміни	Горизонт прогнозу				
		1	4	8	12	16
Надходження до бюджету ( <i>rev</i> )	<i>rev</i>	100	85	84	84	84
	<i>debt</i>	0	3	3	4	4
	<i>exp</i>	00	0	0	0	0
	<i>y</i>	0	11	12	12	12
Державний зовнішній борг ( <i>debt</i> )	<i>rev</i>	1	3	2	1	1
	<i>debt</i>	99	93	89	88	87
	<i>exp</i>	0	4	9	11	11
	<i>y</i>	0	0	0	0	0
Урядові видатки ( <i>exp</i> )	<i>rev</i>	44	30	28	27	26
	<i>debt</i>	2	2	5	8	11
	<i>exp</i>	53	63	61	58	56
	<i>y</i>	0	6	6	6	6
ВВП ( <i>y</i> )	<i>rev</i>	0	8	23	27	29
	<i>debt</i>	1	1	1	1	2
	<i>exp</i>	0	1	1	2	2
	<i>y</i>	99	90	77	70	67



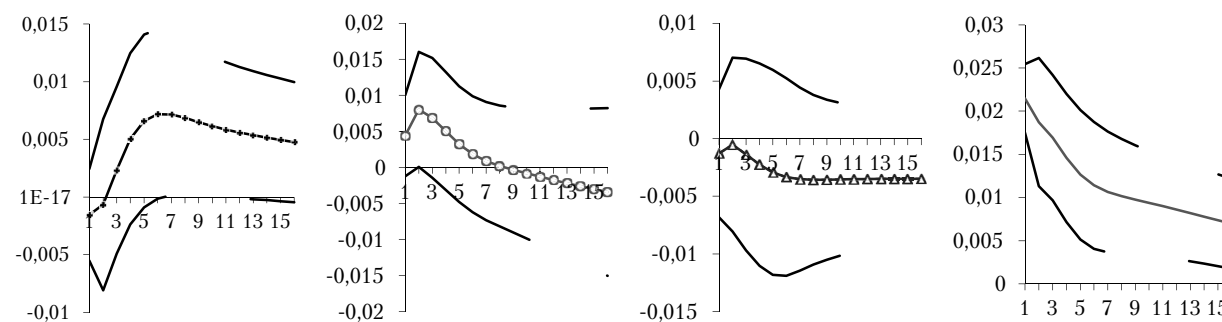
а) чинники надходжень до бюджету;



б) чинники зовнішніх державних запозичень;



в) чинники урядових видатків;



г) чинники урядових видатків;

**Рис. 2. Взаємний вплив надходжень до бюджету, державного зовнішнього боргу, урядових видатків та ВВП**

Примітка: імпульсні функції подано в довірчому інтервалі  $\pm 2$  стандартних відхилення.

Вплив доходу на надходження до бюджету має подібний вигляд, але це свідчить про циклічність податкової політики. В обох випадках – урядових видатків і надходжень до бюджету – вага чинника доходу порівняно незначна, відповідно 6 % і 11–12 %. Це означає, що фіскальна політика порівняно слабо залежить від економічного зростання.

Надходження до бюджету зменшуються в разі збільшення зовнішніх державних запозичень, але не залежать від урядових видатків. Такі результати, з одного боку, дають змогу припустити, що успішні запозичення схилиють до менш прискіпливого стягнення податків або «заморожування» програм приватизації державного майна. З другого – при визначенні рівня урядових видатків уряд і парламентарії не враховують можливостей податкової політики. Простіше кажучи, збільшення урядових видатків не підкріплюється відповідними джерелами надходжень до бюджету.

Збільшення надходжень до бюджету, схоже, обмежує потребу в зовнішніх запозиченнях державного сектору, тоді як протилежний вплив мають вищі урядові видатки.

Згідно з декомпозицією залишків, залежність зовнішніх запозичень державного сектору від надходжень до бюджету практично не простежується, тоді як вага урядових видатків поступово зростає до 11 %, що є теж не надто високим показником. Доволі дивно, що зовнішні державні запозичення зовсім не залежать від доходу. Схоже, що немає зворотної залежності доходу від зовнішніх запозичень державного сектору (вага доходу в декомпозиції залишків становить лише 1–2 %), хоча імпульсна функція виявляє присутність короткочасного стимулюючого впливу.

## Висновки

Проведене дослідження переконує, що в українській економіці збільшення податкових надходжень схоже на дієвий інструмент фіскальної консолідації порівняно зі скороченням рядових видатків, адже надходження до бюджету стимулюють економічне зростання та істотно впливають на його динаміку. Водночас певні проблеми створює проциклічність надходжень до бюджету, які доволі контрастно зменшуються на випадок поживавлення доходу. Для формування відповідного «запасу міцності» було б доцільно, щоб за умов сприятливої кон'юнктури податкові надходження зростали. Очевидно, що такий результат засвідчує інституційну слабкість податкової політики. Урядові видатки мають антициклічний вигляд, що можна вважати сприятливою характеристикою фіскальної політики в Україні (під час збільшення доходу «апетити» розпорядників бюджету не зростають). На довгострокову перспективу урядові видатки стають проциклічними, а надходження до бюджету – антициклічними, однак амплітуда довгострокового впливу значно поступається короткочасним імпульсам.

Зовнішні запозичення державного сектору більше визначаються рівнем урядових видатків, ніж надходжень до бюджету. Немає залежності державних запозичень від доходу, що не дає можливості сподіватися на розв'язання боргових проблем державного сектору з відновленням економічного зростання. Зовнішній державний борг використовується і для збільшення урядових видатків, і для зменшення надходжень до бюджету, хоча декомпозиція залишків демонструє незначну вагу боргового чинника для обох компонентів фіскальної політики.

## Список використаних джерел/References

1. Afonso A. Public Sector Efficiency. Evidence for New EU Member States and Emerging Markets : ECB Working Paper, No 581 / A. Afonso, L. Schuknecht, and V. Tanzi. – Frankfurt: European Central Bank. – 2006. – 47 p.
2. Agénor P.-R. Health and infrastructure in a model of endogenous growth / P.-R. Agénor // Journal of Macroeconomics. – 2008. – Vol. 30. – P. 1407–1422.
3. Alesina A. Large changes in fiscal policy: taxes versus spending : NBER Working Paper, No. 15438 / A. Alesina and S. Ardagna. – Cambridge, Mass. : National Bureau of Economic Research, 2009. – 37 p.
4. Alesina A. The Political Economy of Fiscal Adjustments : Brookings Papers on Economic Activity / A. Alesina., R. Perotti and J. Tavares. – 1998. – No. 1. – P. 197–266.
5. Ardagna S. Fiscal stabilizations: When do they work and why // European Economic Review. – 2004. – Vol. 48. – No. 5. – P. 1047–1074.

6. Cebula R. The impact of federal government budget deficits on economic growth in the United States: An empirical investigation, 1955–1992 / R. Cebula // International Review of Economics and Finance. – 1995. – Vol. 4. – No. 3. – P. 245–252.
7. Creel J. Has the golden rule of public finance made a difference in the UK? // OFCE Working Paper, No. 2007-13 / J. Creel, P. Monperrus-Veroni and F. Saraceno. – Paris : OFCE, 2007. – 30 p.
8. Darby J. Political uncertainty, public expenditure and growth / J. Darby, C.-W. Li and A. Muscatelli // European Journal of Political Economy. – 2004. – Vol. 20. – P. 153–179.
9. Glomm G. Productive government expenditures and long-run growth / G. Glomm and B. Ravikumar // Journal of Economic Dynamics and Control. – 1997. – Vol. 21. – P. 183–204.
10. Giavazzi F. Searching for Non-Monothonic Effects of Fiscal Policy : New Evidence / F. Giavazzi, T. Jappelli, M. Pagano [et. al.] // Monetary and

Economic Studies (special ed.). – 2005. – October. – P. 197–231.

11. *Ghosh S.* The composition of government spending and growth: is current or capital spending better? / S. Ghosh and A. Gregoriu // Oxford Economic Papers. – 2008. – Vol. 60. – No. 3 (July). – P. 484–516.

12. *Kandil M.* Public Spending and the Macroeconomy: Evidence from Developing and Developed Countries / M. Kandil // International Journal of Business and Economics. – 2009. – Vol. 8. – No. 2. – P. 133–158.

13. *Maebayashi N.* Dynamic analysis of reductions in public debt in an endogenous growth model with public capital : Discussion Paper, 12-08-Rev.2 / N. Maebayashi, T. Hori and K. Futagami. – Osaka : Osaka University, 2014. – 33 p.

14. *McDermott J. C.* An Empirical Analysis of Fiscal Adjustments / J. C. McDermott and R. F. Wescott // IMF Staff Papers. – 1996. – Vol. 43. – No. 4. – P. 725–753.

15. *Minea A.* Borrowing to Finance Public Investment? The ‘Golden Rule of Public Finance’

Reconsidered in an Endogenous Growth Setting / A. Minea and P. Villieu // Fiscal Studies. – 2009. – Vol. 30. – No. 1. – P. 103–133.

16. *Purfield C.* Fiscal Adjustment in Transition Countries: Evidence from the 1990s : IMF Working Paper, No. 03/36 / C. Purfield. – Washington : International Monetary Fund, 2003. – 21 p.

17. *Souleles N.* Consumer response to the Reagan tax cuts / N. Souleles // Journal of Public Economics. – 2002. – Vol. 85. – P. 99–120.

18. *Tamai T.* Variety of products, public capital, and endogenous growth / T. Tamai // Economic Modelling. – 2009. – Vol. 26. – P. 251–255.

19. *Tsoukis C.* Public services and endogenous growth / C. Tsoukis and N. Miller // Journal of Policy Modeling. – 2003. – Vol. 25. – P. 297–307.

20. *Turnovsky S.* Public and private production in a two-sector economy / S. Turnovsky and M. Pintea // Journal of Macroeconomics. – 2008. – Vol. 28. – P. 273–302.

# НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМУ ТРАНСФЕРТНОГО ЦІНОУТВОРЕННЯ ВІДПОВІДНО ДО РЕКОМЕНДАЦІЙ ОЕСР

Касперович Юлія Володимирівна,  
кандидат економічних наук

Поширення практик оптимізації оподаткування з використанням офшорних юрисдикцій з другої половини ХХ ст. зумовило необхідність становлення системи контролю трансфертного ціноутворення (*далі* – ТЦ) на глобальному рівні. У статті виявлено та досліджено три етапи еволюції нормативно-правового забезпечення ТЦ в Україні впродовж 2013–2015 рр. у частині фінансово-економічних аспектів. Метою статті є розроблення тактичних напрямів удосконалення механізму ТЦ відповідно до поточної редакції Рекомендацій ОЕСР з ТЦ, а також окреслення стратегічних напрямів підвищення ефективності й модернізації контролю ТЦ відповідно до плану дій *BEPS* на середньострокову перспективу. До тактичних заходів розвитку ТЦ в Україні віднесено укладення договорів про попереднє узгодження цін; розвиток ТЦ у несилованих сферах вітчизняної економіки; вдосконалення механізмів міжнародного обміну інформацією в цілях оподаткування; створення прозорого публічного ринку фінансової звітності тощо. Систематизовано основні тенденції та напрями розвитку ТЦ на міжнародному рівні. На основі аналізу експорту товарів з України в географічному розрізі зроблено висновок, що започаткування контролю ТЦ сприяло його зниженню через низькоподаткові (офшорні) юрисдикції. Розвиток ТЦ має стратегічне значення для підвищення транспарентності національної економіки та справедливості податкової системи в контексті євроінтеграції.

**Ключові слова:** податки, податок на прибуток підприємств, трансфертне ціноутворення, офшори, контрольовані операції, міжнародний обмін інформацією, ОЕСР, ЄС, ООН.

KASPEROVICH JULIA

THE DIRECTIONS OF THE TRANSFER PRICING MECHANISM IMPROVEMENT UNDER THE OECD GUIDELINES.

The expansion of tax optimization by using offshore jurisdictions in the second half of the XX century necessitated the transfer pricing control system (TP) establishment globally. The article revealed and investigated three stages of the TP law base evolution in Ukraine during 2013–2015 years in terms of financial and economic aspects. The aim of article is developing tactical directions of TP mechanism improvement according to the current edition of the OECD Guidelines on TP and outlining the strategic directions of efficiency increasing and modernization TP control under BEPS action plan for the medium term. Tactical actions of TP development in Ukraine includes prior agreement of prices; TP development in non-resource areas of the national economy; improvement at international information exchange mechanisms for tax purposes; creating a transparent public market of financial statements. The main trends and directions of TP development at international level are systematized. On the basis of export analysis from Ukraine in the geographical breakdown concluded that TP control launching has contributed to its reduction through low-tax (offshore) jurisdictions. TP development has a strategic importance for the increasing national economy transparency and tax system fairness in the context of European integration.

**Keywords:** taxes, corporate income tax, transfer pricing, offshore, controlled operations, international exchange of information, OECD, EU, UN.

Зростання обсягів міжнародної торгівлі та поширення практик оптимізації оподаткування при використанні офшорних юрисдикцій з другої половини ХХ ст. зумовило необхідність становлення системи контролю трансфертного ціноутворення (*далі* – ТЦ) на глобальному рівні. Співвідношення зовнішньоторговельного обігу до ВВП України дає підставу дійти висновку про відкритий – експортоорієнтований та імпортозалежний – характер розвитку національної економіки. Зниження обсягів експортної валютної виручки, в т. ч. через анексію Криму та окупацію промислових регіонів Донбасу в

2014 р. стало однією з причин розгортання девальваційно-інфляційних процесів у першій половині 2015 року. Відновлення та розвиток вітчизняного експортного потенціалу є стратегічним завданням для зміцнення фінансово-економічної безпеки. Необхідність та актуальність контролю ТЦ для України слід відзначати з кількох причин. По-перше, ТЦ важливе для справедливого визначення податкової бази та наповнення бюджету. По-друге – є засобом протидії нелегальному відпливу капіталу з країни. По-третє, сприяє отриманню адекватних валютних експортних надходжень для збереження ва-

лютно-курсової стабільності. Тому контроль ТЦ є важливим для зміцнення бюджетно-податкової та грошово-кредитної безпеки зокрема.

Розвиток контролю ТЦ на глобальному рівні відбувається під егідою міжнародних організацій – ОЕСР [1–4], ЄС [5] та ООН [6]. Питання ТЦ в Україні ґрунтовно досліджували А. Алексєєва [7], Д. Гетманцев, Л. Врублевська [8], Т. Єфименко, О. Іванов [9], К. Карпушин, М. Кучерявенко, М. Мішин [10], В. Новицький [11], Я. Романчук [8], Т. Скоромцова, О. Смірнова, А. Соколовська, Л. Тарангул, Т. Тищук [9], І. Чуфаров [12], К. Швабій та ін.

Контроль ТЦ в Україні започатковано з 2013 року. Упродовж наступних років він залишатиметься сферою оподаткування, що найбільш динамічно розвивається. Водночас законодавча та нормативно-правова основа, зокрема в частині порогу контрольованих операцій та штрафних фінансових санкцій, нерідко формується без належного економічного обґрунтування. Наукове осмислення напрямів удосконалення ТЦ має випереджати практику.

**Метою** статті є розроблення тактичних напрямів удосконалення вітчизняного механізму ТЦ відповідно до поточної редакції Рекомендацій ОЕСР з ТЦ, а також окреслення стратегічних напрямів підвищення ефективності й модернізації контролю ТЦ в Україні відповідно до плану дій *BEPS* на середньострокову перспективу.

Глобалізація, інтенсифікація руху товарів і грошових коштів призвели до використання офшорних юрисдикцій у торговельних відносинах. Механізм побудований таким чином: компанія-резидент продає товар пов'язаній компанії-посереднику в офшор за заниженими цінами. Потім компанія-посередник перепродує товари в інші країни вже за ринковими цінами. Товар до офшорних країн фактично не переміщується. Подібний механізм дає можливість залишати основну частину прибутку в юрисдикціях, де ставка податку на прибуток підприємств істотно менша за таку ставку в країні – виробнику товару або такий податок взагалі відсутній. Унаслідок такої оптимізації бюджету країн-виробників отримували значні недонадходження податків.

Основними ініціаторами інтеграції податкових систем розвинених країн світу в частині визначення податкових зобов'язань транснаціональних компаній (*далі* – ТНК) через контроль трансфертного ціноутворення стали три найпотужніші міжнародні організації:

- Організація економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) регулює ТЦ [1–4] з 1970-х років і на сьогодні включає 34 розвинені країни світу;

- Європейський Союз регулює ТЦ неофіційно з червня-жовтня 2002 року та офіційно з 2006 року зі створенням спеціального Спільного форуму ЄС із трансфертного ціноутворення

(*EU Joint Transfer Pricing Forum*) [5]. До складу ЄС входять 28 країн;

- Організація Об'єднаних Націй регулює ТЦ з 2009 року, коли розпочалася підготовка проекту Настанов ООН з ТЦ та їх прийняття 29 травня 2013 р. [6] На відміну від ОЕСР, яка розробляє рекомендації щодо регулювання та контролю за ТЦ насамперед для розвинених країн, ООН у своїй Настанові передусім враховує інтереси країн, що розвиваються. Положення Настанови ООН із ТЦ значною мірою базуються на положеннях Рекомендацій ОЕСР 2010 р., але не є повністю ідентичними.

Становлення ТЦ у світі базується на Рекомендаціях ОЕСР (Настанови, Керівництво або Керівні принципи, залежно від перекладу *OECD Transfer Pricing Guidelines for Multinational Enterprises and Tax Administrations*) [1]. Водночас кожна країна має національні особливості ТЦ. Рекомендації з трансфертного ціноутворення для транснаціональних підприємств і податкових адміністрацій забезпечують керівництво із застосування принципу «витягнутої руки» (*arm's length principle* – не пов'язані, а на відстані руки), що є міжнародним стандартом з ТЦ для вартісної оцінки в цілях оподаткування транскордонних угод між асоційованими (пов'язаними) підприємствами. У глобальній економіці, де ТНК відіграють важливу роль, національні уряди прагнуть упевнитися, що оподатковуваний прибуток штучно не переміщується з юрисдикції, а податкова база в звітах до податкових органів відображає економічну діяльність у країні. Своєю чергою, для платників податків важливо обмежити економічні ризики подвійного оподаткування, які можуть виникнути в результаті суперечки між двома країнами при визначенні принципу «витягнутої руки» для транскордонних операцій з асоційованими підприємствами.

Рекомендації з ТЦ вперше було опубліковано в 1979 р. та схвалено Радою ОЕСР в оригінальній версії в 1995 р. Спираючись на досвід, набутий податковими адміністраціями та платниками податків у застосуванні принципів ТЦ, вони були доповнені додатковим керівництвом з транскордонних послуг, нематеріальних активів, домовленостей про покриття витрат і договорів про попереднє ціноутворення в 1996–1999 рр. Часткове оновлення Глави IV було здійснене у 2009 р., задля відображення останніх змін стосовно вирішення податкових спорів.

У редакції 2010 р. Глави I–III було суттєво переглянуто з додаванням нових керівних принципів щодо вибору найбільш прийнятної методу ТЦ з урахуванням обставин справи, практичного застосування методів прибутку від операцій (метод чистої маржі й метод розподілення прибутку), виконання порівняльного аналізу. Додано нову Главу IX щодо аспектів ТЦ реструктуризації бізнесу, яка стала результатом

проекту ОЕСР та отримала значну підтримку з боку ділового співтовариства та економік країн – членів ОЕСР. Послідовні зміни було внесено до решти керівних принципів.

На сьогодні зміст Рекомендацій з ТЦ розкриває їх структуру.

Глава I: Принцип «витягнутої руки».

Глава II: Методи трансфертного ціноутворення.

Глава III: Аналіз порівнянності.

Глава IV: Адміністративні підходи до запобігання і вирішення суперечок, пов'язаних із ТЦ.

Глава V: Документація.

Глава VI: Особливості операцій з нематеріальними активами.

Глава VII: Особливості надання внутрішньогрупових послуг.

Глава VIII: Домовленості про покриття витрат.

Глава IX: Аспекти ТЦ у процесі реструктуризації бізнесу.

У Рекомендаціях детально описано методи ТЦ та наведено приклади їх застосування практикою країн ОЕСР, подано загальні аспекти економічного та функціонального аналізу контрольованих операцій, загальні підходи до проведення податкових перевірок. Різні країни ОЕСР мають різну практику щодо останніх. Процедурні відмінності можуть бути викликані такими чинниками, як система і структура податкового адміністрування, географічний розмір і населення країни, рівень вітчизняної та міжнародної торгівлі, культурно-історичні особливості (п. 4.6. Рекомендацій) [1, 158]. Характерно, що вартісних критеріїв визначення операцій контрольованими, конкретних умов визнання осіб пов'язаними, рівня штрафних фінансових санкцій та інших. Рекомендації ОЕСР з ТЦ не містять, а окреслюють лише загальні рамки. Крім Рекомендацій, ОЕСР регулярно публікує звіти, де розглядається обмін практичним досвідом податкових адміністрацій щодо підвищення ефективності, оптимізації програм ТЦ та управління ризиками для врахування інтересів ТНК і держав [2–3].

З метою встановлення відповідності принципу «витягнутої руки» умовам контрольованих операцій, що склалися між асоційованими підприємствами в комерційних та фінансових відносинах, Рекомендаціями ОЕСР регламентовано п'ять методів. До традиційних операційних методів відносять: метод порівняльної неконтрольованої ціни, метод ціни перепродажу і метод витрати плюс. Методами прибутку від операцій є такі: метод чистої маржі від операцій та метод розподілення прибутку від операцій (п. 2.1. Рекомендацій). Аналогічно вітчизняним законодавством виділено методи порівняльної неконтрольованої ціни, ціни перепродажу, «витрати плюс»; методи чистого прибутку та розподілення прибутку (пп. 39.3.1. п. 39.3. ст. 39 ПКУ).

Отже, вітчизняне законодавство повністю відповідає Рекомендаціям ОЕСР. Вибір методу ТЦ завжди націлений на визначення найбільш до речного для кожного окремого випадку (п. 2.2. Рекомендацій).

Спільний форум ЄС із ТЦ допомагає і консультує Європейську Комісію з податкових питань щодо ТЦ. У своїх висновках у березні 2015 р. Рада ЄС позитивно відзначила роботу Форуму в період з липня 2012 р. по січень 2014 р. і схвалила три звіти: про вторинні коригування, про управління ризиками ТЦ, про компенсаційні коригування. Рекомендації спрямовані переважно на уникнення подвійного оподаткування, неоподаткування та вирішення податкових спорів. Державам – членам ЄС було запропоновано якнайшвидше імплементувати рекомендації звітів [5].

Необхідно зазначити, що понад третина зовнішньоекономічних операцій з товарів та послуг відбувається поза країнами – членами ОЕСР. Інтереси та реалії країн, що розвиваються, відповідно до рівня розвитку їх потенціалу відображають переважно Настанови ООН із ТЦ. Документ приділяє особливу увагу досвіду таких країн: практичним аспектам реалізації ТЦ у Бразилії, Китаї, Індії та Південній Африці [6]. На нашу думку, для України найбільш доцільно орієнтуватися на провідний досвід ЄС та ОЕСР, враховуючи позицію ООН з ТЦ.

Трансфертне ціноутворення запроваджене в Україні у 2013 р. Можливо та доцільно виділити **три етапи законодавчого регулювання ТЦ з фінансово-економічних аспектів**.

1. Запровадження ТЦ як абсолютно нового явища у вітчизняній системі оподаткування *Законом України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо трансфертного ціноутворення»* від 04 липня 2013 р. № 408-VII, що набув чинності з 01 вересня 2013 р.

1.1. Внесення єдиного технічного уточнення *Законом України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо обліку та реєстрації платників податків та удосконалення деяких положень»* від 24 жовтня 2013 р. № 657-VII, що мало принциповий фінансово-економічний характер.

У ст. 39 Податкового кодексу визначалося, що контрольованими є операції вітчизняних підприємств із резидентами – пов'язаними особами, збитковими або на спеціальних режимах оподаткування (з 2015 р. обидві норми щодо резидентів скасовано) та нерезиденти – пов'язані особи, комісіонери (лише з 2015 р.) та/або зареєстровані в низькоподаткових (офшорних) юрисдикціях. Перелік таких держав (територій), у яких ставка податку на прибуток підприємств (корпоративний податок) на 5 і більше відсоткових пунктів (!) нижча, ніж в Україні, затверджується Кабінетом Міністрів України. У першій редакції ст. 39 містилася технічно-змістовна помилка: замість словосполучення «відсоткових



пунктів» (18 відсоткова ставка податку на прибуток підприємств в Україні, тобто  $18 - 5 = 13$ ) було слово «відсотків» ( $18 \times 0,95 = 17,1$ ). Таким чином, перелік юрисдикцій, що був помилково й безпідставно розширений, Законом № 657-VII став обґрунтовано звуженим.

Пізніше, з 2015 р., було додано інші два критерії: держави, які не розкривають у публічному доступі інформацію про структуру власності юридичних осіб; та/або держави, з якими Україною не укладено міжнародні договори з положеннями про обмін інформацією. Окремі держави з даного переліку представлено в таблиці 1.

1.2. Законом України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо вдосконалення трансфертного ціноутворення» від 13 травня 2014 р. №1260-VII змінено обсяги штрафних фінансових санкцій (табл. 2), а подання перших звітів ТЦ за 2013 р., яке мало відбутися до 1 травня 2014 р., було одноразово відтерміновано до 1 жовтня 2014 р.

Платниками податків за 2013–2014 рр. до Державної фіскальної служби загалом подано 4,4 тис. звітів про проведені контрольовані операції, в т. ч. 2,5 тис. за 2013 р. та 1,9 тис. за 2014 р. Станом на 01 вересня 2015 р. встановлено 72 платники, якими не своєчасно подано звіт або не в повному обсязі відображено такі операції. За зазначені порушення до них застосовано 15,4 млн грн штрафних санкцій. Крім того, відібрано звіти 45 платників податків, щодо яких за результатами аналізу контрольованих операцій прийматиметься остаточне рішення про проведення документальних перевірок.

За даними ДФС України, за результатами подання звітів за 2013 р. можна виділити такі особливості: кількість контрольованих операцій на внутрішньому ринку складала 82,0 %, операції ЗЕД – 18,0 %. При цьому сума контрольованих операцій на внутрішньому ринку складала лише 37,7 %, тоді як операції ЗЕД – 62,3 % (717 млрд грн). Необхідно зазначити, що за своєю природою ТЦ покликане здійснювати лише контроль ЗЕД. У розрізі кількості контрагентів внутрішній ринок налічував 3,3 тис., в операціях ЗЕД – 2,1 тис. За обсягами контрольованих операцій перші позиції посідала Греція (понад 250 млрд грн), Швейцарія (понад 100 млрд грн), Кіпр та Франція (до 100 млрд грн), РФ, США та Велика Британія (до 25 млрд грн) та ін. (до 12 млрд грн) [8].

Проаналізуємо динаміку експорту товарів з України за географічною структурою (див. табл. 1). Посткризове відновлення економіки після глобальної рецесії 2009 р. впродовж 2010–2011 рр. відзначалося бумом експорту з України до низькоподаткових (офшорних) юрисдикцій. Надалі, з 2013 р., з імплементацією законодавства про контроль ТЦ інтерес до них істотно зменшився. У 2013 р. темпи зниження експорту товарів через низькоподаткові (оф-

шорні) юрисдикції були більшими, ніж темпи зменшення експорту загалом. Характерно, що в 2014 р. спостерігається переорієнтація істотного обсягу експортних товарних потоків до Республіки Кіпр (+76,8 % до 2013 р.). Отже, можна дійти висновку, що ухвалення законодавства про контроль ТЦ вплинуло на фінансово-економічні очікування суб'єктів господарювання, зокрема зумовило оптимізацію логістики руху товарів у процесі становлення системи управління ризиками ТЦ на експортоорієнтованих підприємствах. Наступним кроком у боротьбі з виведенням капіталів з України в офшори має стати перегляд ставок у межах Конвенції про уникнення подвійного оподаткування з Кіпром. Водночас у республіці в 2015 р. анонсовано істотні зміни податкового регулювання.

2. У пакеті законодавчих ініціатив з податкової реформи наприкінці 2014 р. ст. 39 ПКУ з регулювання ТЦ було повністю переписано Законом України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо удосконалення податкового контролю за трансфертним ціноутворенням» від 28 грудня 2014 р. №72-VIII. Основною прогресивною зміною стало зміщення акцентів від контролю звичайного рівня цін до визначення співставності умов у контрольованих операціях, виходячи з класичного принципу «витягнутої руки» (пп. 39.1.1–4 п. 39.1 ст. 39 ПКУ). Поміж іншого важливих змін зазнали критерії визнання осіб пов'язаними та операцій контрольованими з виведенням внутрішнього ринку з-під контролю ТЦ, збільшення строків перевірок та термінів позовної давності, зростання рівня штрафних фінансових санкцій за невиконання вимог законодавства (табл. 3).

3. Задля усунення недостатньо обґрунтованих ключових фінансово-економічних параметрів контролю ТЦ до ст. 39 внесено зміни Законом України «Про внесення змін до Податкового кодексу України (щодо трансфертного ціноутворення)» від 15 липня 2015 р. №609-VIII.

По-перше, ним відновлено збільшення порогових показників для визнання операцій контрольованими. Ухвалене наприкінці 2014 р. зниження обсягу доходу платника податків з 50 млн грн до 20 млн грн на рік, а обсяг групи операцій понад 1 млн грн, або 3 % доходу, призвело до невинуватеного зростання обсягу таких операцій у 2015 р. Означене створювало додаткове адміністративне навантаження на податкові органи та платників податків, у т. ч. на підприємства середнього та навіть малого бізнесу. На етапі становлення методології та практик контролю ТЦ, що традиційно триває в країнах упродовж 3–5 років, фіскальна служба буде фізично не спроможна проконтролювати всі операції понад 1 млн грн, а тільки найбільші. Об'єктом контролю ТЦ на сьогодні має залишатися передусім великий бізнес. З урахуванням інфляційно-девальваційних процесів на початку 2015 р.

Таблиця 1

**Динаміка експорту товарів України за географічною структурою через низькоподаткові (н/п) юрисдикції в 2010–2014 рр.**

Країна	Вартісні обсяги експорту, млн дол. США					Темп приросту, % до попереднього року				
	2010	2011	2012	2013	2014	2010	2011	2012	2013	2014
Експорт, разом	50 744,3	67 594,1	67 779,8	62 305,9	53 901,7	129,5	133,2	100,3	91,9	86,5
у т.ч. основні н\п юрисдикції	5 420,0	6 562,1	7 041,3	5 866,3	5 115,1	...	121,1	107,3	83,3	87,2
Молдова	706,0	864,7	812,4	895,7	743,6	102,7	122,5	94,0	110,3	83,0
Болгарія	447,9	754,3	567,2	589,8	550,6	114,2	168,4	75,2	104,0	93,4
Грузія	520,4	650,7	534,2	527,4	488,0	131,6	125,0	82,1	98,7	92,5
Туркменістан	207,2	240,7	527,1	393,4	431,2	63,9	116,2	219,0	74,6	109,6
ОАЕ	272,8	391,6	410,2	448,5	394,9	86,2	143,6	104,7	109,3	88,1
Узбекистан	221,1	344,0	424,7	342,0	308,6	55,4	155,6	123,5	80,5	90,2
Марокко	101,8	234,0	361,6	297,7	294,8	81,4	229,9	154,5	82,3	99,0
Кіпр	159,0	173,4	159,9	160,5	283,7	121,9	109,1	92,2	100,4	176,8
Ліван	1 030,8	1 361,5	1 423,3	372,8	272,3	148,8	132,1	104,5	26,2	73,1
Швейцарія	472,1	61,8	140,7	221,1	187,4	104,5	13,1	227,6	157,1	84,8
Малайзія	96,4	165,0	125,6	191,5	132,5	208,4	171,2	76,1	152,4	69,2
Сінгапур	146,5	217,4	155,4	239,3	126,2	113,7	148,4	71,5	154,0	52,7
Віргінські о-ви (Брит.)	378,4	151,6	351,5	384,6	110,7	100,1	40,1	231,9	109,4	28,8
Киргизстан	74,2	110,7	126,4	132,6	102,5	89,0	149,1	114,2	104,9	77,4
Ірландія	4,1	12,4	74,8	120,3	69,5	102,1	305,9	601,9	160,9	57,8
Македонія	96,0	81,8	13,0	8,0	40,5	227,0	85,2	15,9	61,5	505,7
Оман	15,5	20,0	69,3	49,9	35,1	105,6	129,5	345,9	72,0	70,3
Панама	21,6	7,9	12,2	18,5	31,5	84,2	36,6	153,8	152,0	170,7
Гонконг	26,3	30,6	16,9	24,0	25,9	31,0	116,6	55,1	142,4	107,5
Катар	13,2	24,7	6,6	7,7	18,7	114,0	186,7	26,9	116,3	242,2
Люксембург	4,5	7,0	3,9	4,6	16,2	183,6	156,2	55,6	117,8	353,2
Боснія і Герцеговина	14,8	45,4	29,1	15,0	10,8	155,8	306,9	64,1	51,4	71,9
Маршаллові Острови	0,6	1,3	6,5	1,9	2,9	489,0	225,5	515,2	28,8	157,7
Сан-Маріно	0,9	1,8	1,6	2,4	2,7	32,9	196,7	88,2	150,1	110,0
Ліберія	2,6	3,6	8,8	5,6	2,5	374,1	140,2	243,9	64,0	45,3
Гібралтар	0,2	0,1	0,3	2,5	1,8	2,6	87,5	194,0	957,8	73,8
Чорногорія	3,9	2,6	5,7	1,3	1,8	803,2	68,0	216,7	22,9	138,1
Мальта	48,8	120,1	9,1	5,4	1,6	156,4	246,3	7,6	58,9	30,2
Бахрейн	2,3	3,3	1,3	7,6	1,4	1 642,5	141,4	40,8	564,5	19,1
Ліхтенштейн	0,2	3,5	0,2	0,2	1,1	125,4	1 849,4	4,9	112,6	582,7
Аруба	1,2	1,6	2,3	1,9	1,0	582,0	129,3	150,8	79,0	53,3
Беліз	4,9	6,9	184,4	3,6	0,4	114,0	140,5	2 664,3	1,9	10,1
Сейшельські Острови	2,2	0,2	1,9	1,5	0,3	2 744,2	8,5	1 038,8	78,2	19,5
Парагвай	3,3	3,5	8,2	0,9	0,1	94 505,8	106,7	231,4	11,4	9,1

*Примітка:* проранжовано за 2014 р. Дані за 2010–2014 рр. подано у співставному вигляді без урахування тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим і м. Севастополя. У 2014 р. – дані без урахування району проведення АТО.

*Джерело:* складено автором на основі джерел: *Географічна структура зовнішньої торгівлі товарами* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>; *Про затвердження переліку держав (територій), які відповідають критеріям, установленим пп. 39.2.1.2 пп. 39.2.1 п. 39.2 ст. 39 Податкового кодексу України: розпорядження Кабінету Міністрів України від 14.05.2015 р. № 449-р.* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://sfs.gov.ua>

Таблиця 2

**Граничні вартісні критерії визнання операцій контрольованими в межах ТЦ (за відповідний календарний/податковий/звітний рік Згідно зі ст. 39 Податкового кодексу України)**

<b>Закон від 04.07.2013 р. №408-VII пп. 39.2.1.4.</b>	<b>Закон від 28.12.2014 р. №72-VIII пп. 39.2.1.7.</b>	<b>Закон від 15.07.2015 р. №609-VIII пп. 39.2.1.7.</b>
загальна сума здійснених операцій платника податків з кожним контрагентом <b>≥ 50 млн грн</b> (без ПДВ);	загальний обсяг доходу платника податків та/або його пов'язаних осіб від усіх видів діяльності <b>&gt; 20 млн грн</b>	річний дохід платника податків від будь-якої діяльності <b>&gt; 50 млн грн</b> (за вирахуванням непрямих податків)
	та одночасно	та одночасно
	обсяг групи таких господарських операцій платника податків та/або його пов'язаних осіб з одним контрагентом <b>&gt; 1 млн грн (без ПДВ), або 3 % доходу</b>	обсяг таких господарських операцій платника податків з кожним контрагентом <b>&gt; 5 млн грн</b> (за вирахуванням непрямих податків).

Таблиця 3

**Розмір фінансових санкцій за порушення законодавства з ТЦ (згідно з п. 120.3. ст. 120 Податкового кодексу України)**

<b>Вид порушення</b>	<b>Закон від 04.07.2013 р. №408-VII</b>	<b>Закон від 13.05.2014 р. №1260-VII</b>	<b>Закон від 28.12.2014 р. №72-VIII</b>	<b>Закон від 15.07.2015 р. №609-VIII</b>
Неподання (несвоечасне подання) звіту про КО	5 % загальної суми КО	100 МЗП	100 МЗП	300 МЗП
Недекларування КО у звіті	Не визначено	Не визначено	5 % суми КО	1 % суми КО, але не більше 300 МЗП за всі незадекларовані КО
Неподання документації	100 МЗП	10 МЗП	3 % суми КО щодо яких не було подано документацію, але не більше ніж 200 МЗП	Так само

*Примітка:* МЗП – мінімальна заробітна плата, встановлена законом на 1 січня податкового (звітного) року (на 01.01.2015 р. – 1 218 грн; з 01.12.2015 р. – 1 378 грн).

*Примітка:* Штрафні санкції за помилки, допущені під час розрахунку грошових зобов'язань відповідно до норм ст. 39 ПКУ за період з 1 вересня 2013 р. по 31 грудня 2014 р., застосовуються в розмірі 1 гривня за кожне порушення (п. 20 підрозділу 10 розділу XX ПКУ).

економічно обґрунтованим стало відновлене збільшення розміру обсягу загального доходу платника з 20 млн грн до 50 млн грн з одночасним збільшенням порогу визнання операцій контрольованими з 1 млн грн до 5 млн грн (див. табл. 2) Втім, на нашу думку, навіть такий поріг є низьким та може бути підвищений надалі до 10 млн грн.

По-друге, Законом №609-VIII гармонізовано розмір штрафних санкцій за порушення законодавства з ТЦ. Напередодні ухвалення Закону невиключення окремих контрольованих операцій (дали – КО) у звіт потенційно передбачало більшу відповідальність (5 % суми) платника податків, ніж неподання такого звіту взагалі (100 МЗП). Оновлений розмір, що є більш фінансово-економічно доцільним та логічно обґрунтованим, наведено в таблиці 3.

По-третє, у частині фінансово-економічних новацій відбулося остаточне виведення ПДВ зі сфери контролю ТЦ як логічний крок після виведення внутрішнього ринку з-під контролю ТЦ, здійснено уточнення вимог щодо аналізу експортно-імпорتنних операцій з біржовими то-

варами, цін під державним регулюванням тощо. До тексту Податкового кодексу повернуто раніше вилучений алгоритм розрахунку фінансових показників, що використовуються для 2–5-го методів ТЦ для встановлення дотримання принципу «витягнутої руки»: валова рентабельність (собівартості), чиста рентабельність (витрат), рентабельність операційних витрат, активів та капіталу.

Таким чином, наявна система державного регулювання ТЦ постійно вдосконалюється, усуваються суперечності та відбувається конкретизація норм, що позитивно впливає на забезпечення реалізації податкової політики з урахуванням міжнародного досвіду та оптимального поєднання фіскальної та регулюючої функції оподаткування.

Упродовж 2014–2015 рр. система контролю ТЦ стикається з такими складними практичними питаннями [8]:

- коливання курсу валют при здійсненні експортно-імпорتنних операцій;
- контроль операцій через ВЕЗ «Крим». Взаємовідносини між особами, які мають податкову

адресу на території ВЕЗ «Крим», є контрольованими операціями згідно зі ст. 39 Податкового кодексу України (п. 5.2. ст. 5 Закону України «Про створення вільної економічної зони «Крим» та про особливості здійснення економічної діяльності на тимчасово окупованій території України» від 12 серпня 2014 р. № 1636-VII);

- закінчення з 2015 р. періоду дії штрафних санкцій (див. табл. 3).

Контроль ТЦ із 2013 р. пройшов в Україні період свого становлення. Триває його поступальний еволюційний розвиток. Нормативно-правове забезпечення (можливо, за виключенням окремих юридичних тонкощів) на сьогодні загалом відповідає найліпшій світовій практиці. Водночас для реалізації законодавства необхідно практично вдосконалити механізм ТЦ завдяки таким тактичним заходам.

**1.** Після набутого досвіду камеральних перевірок податковими органами **розпочинатиметься проведення виїзних перевірок** платників податків із ТЦ упродовж 2015 р. Адміністративні підходи до запобігання і вирішення суперечок у процесі ТЦ мають національні особливості та відрізняються в країнах ОЕСР.

**2. Започаткування практики укладення договорів про попереднє узгодження цін у контрольованих операціях між великим платником податків та фіскальною службою.** Означене сприятиме спрощенню дотримання правил ТЦ, полегшить управління ризиками, розширить можливості податкового планування, дотримання справедливості та однозначності підходу для платників податків, а також контролю ТЦ з боку податкових органів. Порядок попереднього узгодження цін у контрольованих операціях, за результатами якого укладаються договори, має затверджуватися Кабінетом Міністрів України. Податкові органи матимуть додаткове адміністративне навантаження, тому, на нашу думку, доцільно встановити економічно обґрунтовану плату за їх оформлення.

Згідно з Рекомендаціями ОЕСР передбачено можливість укладання договору про (попереднє) ціноутворення між платниками податків та податковим органом. Угода відносно контрольованих операцій заздалегідь визначає відповідний перелік критеріїв (наприклад, метод ТЦ, порівнювані об'єкти й належні для цього коригування, критичні припущення щодо майбутніх подій) для визначення трансфертного ціноутворення для зазначених операцій на визначений період часу. Договір про (попереднє) ціноутворення може бути одностороннім із залученням податкової служби та платника податків або багатостороннім, який включатиме домовленість між двома або більше податковими службами різних країн.

Попереднє узгодження цін у контрольованих операціях передбачено п. 39.6. ст. 39 ПКУ. Великий платник податків має право звернутися до податкового органу із заявою про попереднє

узгодження цін у контрольованих операціях. Узгодження є процедурою між ВПП та податковим органом, під час якої узгоджуються критерії для визначення умов, що відповідають принципу «витягнутої руки», для деяких майбутніх контрольованих операцій на обмежений строк на підставі договору. Предметом узгодження можуть бути види та/або перелік товарів (робіт, послуг), методи ТЦ або їх комбінація, перелік джерел інформації для аналізу, строк тощо. За результатами попереднього узгодження цін у контрольованих операціях укладається договір, який підписується керівником великого платника податків або його уповноваженою особою та керівником податкового органу.

Договори можуть мати односторонній (платник податків – податковий орган), двосторонній (ПП – ПО України – ПО іншої держави) та багатосторонній (ПП – ПО України – ПО інших держав) характер. Останні два укладаються за умови наявності міжнародного договору (конвенції) про уникнення подвійного оподаткування між Україною і такою державою – іншою стороною контрольованої зовнішньоекономічної операції. У разі дотримання умов договору про узгодження цін контролюючі органи не мають права приймати рішення про донарахування податкових зобов'язань, штрафів, пені стосовно контрольованих операцій, які є предметом договору про попереднє узгодження цін.

**3. Розвиток прозорого та сучасного національного біржового ринку** в Україні, який покликаний сприяти обґрунтованості застосування т.зв. шостого методу визначення цін за біржовими котируваннями для спрощення обґрунтованості ТЦ.

**4. Поліпшення інформаційно-аналітичного та програмно-технічного забезпечення податкових органів у процесі здійснення пошукової роботи для обґрунтованості цін у контрольованих операціях.** Передплата на бази даних про компанії (СПАРК і РУСЛАНА – щодо російських компаній, *AMADEUS*, *ORBIS*, *ORIANA*, *BLOOMBERG* – щодо угод на фінансовому ринку, *ktMINE* – щодо угод з інтелектуальною власністю, *CBONDS* – щодо кредитних угод та ін.) для визначення цін у контрольованих операціях між пов'язаними особами та/або низько податковими юрисдикціями є дуже дорогою. В Україні одночасно її можуть собі дозволити лише аудиторські компанії «Великої четвірки».

Необхідним є посилення координації діяльності департаментів Державної фіскальної служби України, управлінь та відділів у їх складі в процесі контролю ТЦ, у т. ч. у частині співпраці відділу моніторингу діяльності кластерних груп суб'єктів господарювання управління кластерного аналізу Координаційно-моніторингового департаменту з відділом перевірок ТЦ управління податкового аудиту Департаменту податкового та митного аудиту.

**5. Розвиток ТЦ у несировинних сферах вітчизняної економіки.** Можна передбачити, що на початковому етапі свого становлення перші перевірки податкових органів з ТЦ будуть зосереджені переважно на господарських операціях з товарами (сировина або готова продукція) та з надання послуг. Логічно також припускати, що об'єктом уваги впродовж перших років стануть передусім основні експортоорієнтовані та бюджетотворюючі галузі національної економіки – аграрна, металургійна, хімічна, машинобудівна (рис.).

У середньостроковій перспективі, з розвитком прикладних навичок податкового контролю за товарами та послугами, увага фіскальних органів має поступово поширюватися на операції з нематеріальними активами, такими як роялті, ліцензії, плата за використання патентів, товарних знаків, ноу-хау тощо, а також з будь-якими іншими об'єктами інтелектуальної власності; фінансові операції, включаючи лізинг, участь в інвестиціях, кредитах, комісії за гарантію тощо; операції з капіталом, включаючи купівлю чи продаж акцій або інших інвестицій, купівлю чи продаж довгострокових матеріальних і нематеріальних активів. Подібним операціям через їх складність присвячені окремі розділи Рекомендацій ОЕСР з ТЦ, але специфічні особливості такого контролю не регламентовані ПКУ. Отже, у майбутньому можна спрогнозувати доповнення ст. 39 ПКУ.

**6. Удосконалення механізмів розкриття та обміну інформацією в цілях оподаткування відповідно до міжнародних стандартів.**

Основними інструментами є конвенції про уникнення подвійного оподаткування; двосторонні договори про обмін інформацією (безперечно, найбільший інтерес викликає обмін інформацією з офшорними юрисдикціями); Міжнародна конвенція про взаємну адміністративну допомогу в податкових справах (багатосторонній інструмент ратифіковано Україною від 17 грудня 2008 р. № 677-VI; станом на 29 травня 2015 р. чинна для 66 юрисдикцій).

Обмін податковою інформацією може здійснюватися у трьох формах. Обмін за запитом (стандарт ОЕСР *EOIR*) нині залишається основним інструментом для України. Доцільно розвивати т.зв. спонтанний обмін, коли держава А за власною ініціативою надає державі Б інформацію про правопорушення резидентів держави Б чи інші факти, які можуть спричинити втрату податку державою Б. Однак найпрогресивнішим є автоматичний обмін (стандарт *AEOI*) – регулярне та систематичне надання фінансової інформації державою А державі Б щодо доходів/активів резидентів держави Б у державі А. У даному випадку потребують узгодження процедури такого обміну між державами А та Б [12]. У середньостроковій перспективі на міжнародному рівні (коли стане можливим та загальноприйнятим) запровадження посади податкового аташе при посольствах зарубіжних країн спростить пошуки доказової бази податкових правопорушень.

**7. Обов'язкове розкриття бенефіціарних власників юридичних осіб** згідно із Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо визначення кінцевих

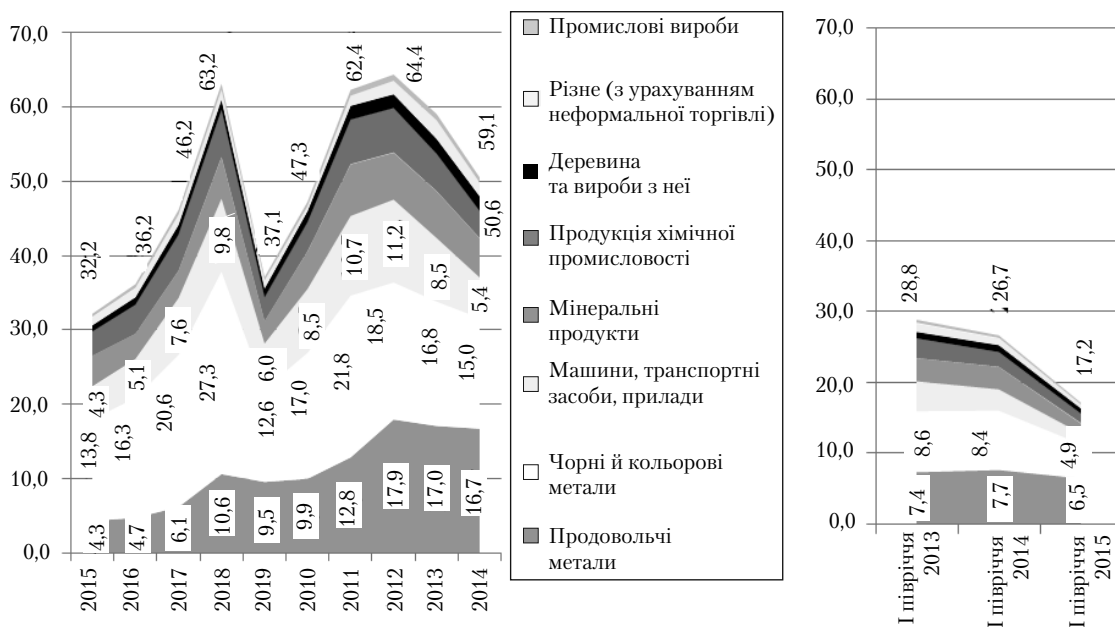


Рис. Динаміка експорту України в розрізі товарних груп у 2005–2015 рр., млрд дол. США

Джерело: побудовано автором за: Статистика зовнішнього сектору [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bank.gov.ua>

Примітка: дані за 2014 р. наведено без урахування тимчасово окупованої території АР Крим і м. Севастополя

вигодоодержувачів юридичних осіб та публічних діячів» від 14 жовтня 2014 р. №1701-VII сприятиме дотриманню принципів комплексності й системності в процесі контролю ТЦ.

**8. Створення прозорого публічного ринку фінансової звітності** для використання методів, які базуються на рентабельності та в 90 % використовуються платниками та податківцями для контролю ТЦ.

**9. Регулярне підвищення кваліфікації працівників податкових органів** з боку міжнародних експертів ОЕСР, ЄС та ООН на систематичній основі відповідно до розвитку провідних світових практик, що необхідно впливає з попередніх пунктів.

**10. Збільшення заробітних плат працівників податкових органів та контролерів з ТЦ зокрема**, у т. ч. за можливості грантової підтримки фонду оплати праці. За власною специфікою ТЦ передбачає контроль великих сум грошових коштів, що відповідно вимагає компетентного та неупередженого підходу, утримання від виявів корупційних діянь.

В умовах зростання внутрішніх зв'язків у світі, національні податкові законодавства не завжди встигають за глобальними корпораціями, рухом капіталу і зростанням цифрової економіки, залишаючи прогалини, які можуть бути використані для створення подвійного уникнення оподаткування. Означене підриває справедливість і цілісність податкових систем. Ерозія бази оподаткування та зміщення прибутку є глобальною проблемою, яка відповідно вимагає глобальних рішень.

Розглянемо підходи до розвитку ТЦ, що складаються на міжнародному рівні. Україна поступово успішно наближує законодавство та його практичну реалізацію до Рекомендацій ОЕСР з ТЦ. Водночас самі Рекомендації розвиваються в контексті глобальної ініціативи ОЕСР/G20 *BEPS (Base erosion and profit shifting)*. *BEPS* присвячено вивченню податкових стратегій, які використовують прогалини і невідповідності в податкових правилах для штучного зміщення прибутку до низьких або безподаткових територій, де мало або немає економічної активності, в результаті чого встановлено низьку ставку або взагалі відсутнє корпоративне оподаткування. *BEPS* має велике значення для країн, що розвиваються, через їх значну залежність від корпоративного податку, зокрема з ТНК.

Проект *BEPS* передбачає план конкретних заходів з перегляду наявних принципів міжнародного оподаткування, схвалених G20 у липні 2013 р. Він включає 15 ключових областей, які буде розглянуто до кінця 2015 р., у т. ч. 7 проміжних звітів уже було представлено у вересні 2014 р. Водночас було домовлено, що вони не є остаточними, оскільки можуть зазнати впливу інших рішень, які буде прийнято у 2015 р. Результати-2014 будуть консолідовані з іншими

результатами-2015 для забезпечення узгодженого пакету, який буде наданий міністрам фінансів G20 в жовтні 2015 р. разом із планом для подальшої роботи та графіком їх реалізації. *BEPS* надасть урядам країн вітчизняні та міжнародні інструменти, необхідні для впевненості, що прибуток оподатковується там, де його генерує економічна діяльність і створюється вартість. Водночас бізнес отримає зменшення суперечок щодо застосування міжнародних податкових правил та стандартизацію вимог. Уперше в історії в питаннях оподаткування, країни – не члени ОЕСР/G20 залучені на рівних засадах.

Заходи включають структурні зміни в правилах оподаткування (кроки 1-4, 7), боротьбу з агресивним податковим плануванням (5-6, 12), розвиток ТЦ (8-10, 13), удосконалення загальної методології (11, 14-15). **Результати 2014 р. включають 7 звітів (оприлюднено у вересні 2014 р.).**

Дія 1. Вирішення питань оподаткування компаній цифрового сектору.

Дія 2. Усунення розбіжностей оподаткування гібридних інструментів.

Дія 5. Удосконалення боротьби з податковими зловживаннями, беручи до уваги принципи прозорості й сутності (до грудня 2015 р.).

Дія 6. Уникнення можливості зловживань із застосуванням угод про уникнення подвійного оподаткування.

Дія 8. *Забезпечення результатів ТЦ відповідно до створення вартості / нематеріальні активи (опубліковано перший звіт).*

Дія 13. *Перегляд вимог до документації ТЦ (роботу завершено).*

Дія 15. Розроблення багатостороннього інструменту для внесення змін у двосторонні домовленості (до грудня 2015 р.).

**Результати-2015 (оприлюднено 5 жовтня 2015 р.).**

Дія 3. Посилення правил «контрольовані іноземні компанії».

Дія 4. Обмеження розмивання бази оподаткування у спосіб відсоткових відрахувань та інших фінансових виплат (до грудня 2015 р.).

Дія 7. Заходи проти штучного уникнення статусу постійного представництва.

Дії 8-10. *Забезпечення результатів ТЦ відповідно до створення вартості / нематеріальні активи, ризику й капітал, операції високого ступеня ризику.*

Дія 11. Розроблення методології для збору та аналізу даних *BEPS*.

Дія 12. Зобов'язання платників податків обов'язково розкривати свої схеми агресивної податкової оптимізації.

Дія 14. Підвищення ефективності механізмів вирішення спорів.

Загальноприйнята практика, що платники податків подають до податкових органів звіт і документацію з ТЦ, необхідні для оцінки ризи-

ку. У межах *BEPS* домовлено, що країни-учасниці (у перспективі й Україна) переходять на **стандартизований трирівневий підхід до розроблення документації із ТЦ** [4, 17–20].

1. *Майстер-файл, що містить стандартизовану інформацію стосовно всіх членів групи ТНК.*

Майстер-файл має забезпечувати огляд бізнесу групи підприємств ТНК, зокрема характер глобальних бізнес-операцій, загальну політику ТЦ, глобальний розподіл доходів та економічної діяльності для того, щоб допомогти податковим адміністраціям в оцінюванні наявності значних ризиків ТЦ. Загалом, майстер-файл призначений для забезпечення огляду на високому рівні, щоб представити діяльність ТНК в глобальному економічному, правовому, фінансовому та податковому контексті. Інформація передбачає п'ять категорій:

- а) організаційна структура групи ТНК;
- б) опис бізнесу або бізнесів ТНК;
- в) нематеріальні активи в ТНК;
- г) внутрішньогрупова фінансова діяльність ТНК;
- д) фінансові й податкові позиції ТНК.

2. *Локальний файл, що містить конкретні істотні угоди місцевого платника податків.*

На відміну від майстер-файлу, який забезпечує високий рівень огляду, локальний файл забезпечує більш детальну інформацію, що відноситься до конкретних внутрішньогрупових операцій. Інформація в локальному файлі доповнює майстер-файл і дає змогу переконатися, що платник податків виконав принцип «витягнутої руки». Локальний файл містить інформацію ТЦ відносно операцій, що відбуваються між місцевою філією ТНК та пов'язаним із нею підприємством в іншій країні, і є контрольованими в контексті локальної податкової системи. Файл містить релевантну фінансову інформацію про конкретні угоди, порівняльний аналіз, вибір та застосування найбільш відповідного методу ТЦ.

3. *Country-by-country звіт, що містить агреговану податкову інформацію за юрисдикціями відносно глобального розподілу доходів і сплачених податків із деякими показниками розташування економічної діяльності серед країн, у яких ТНК здійснює свою діяльність (новий формат звітності).*

Керівні принципи щодо документації із ТЦ [4] надають необхідний перелік інформації у відповідних звітах, містять шаблони та інструкції їх заповнення. Новий стандарт документації забезпечить податковим адміністраціям актуальну та до-

стовірну інформацію для виконання ефективного і надійного аналізу оцінки ризиків у сфері ТЦ. Паралельно платники податків зможуть більш ретельно розглядати істотні операції на предмет відповідності принципу «витягнутої руки».

**Основні тенденції ТЦ у глобальному масштабі згідно з дослідженнями «Великої четвірки» передбачають:**

- *BEPS* справляє ключовий вплив на проведення перевірок податковими органами;
- зростання уваги до ТЦ, що призводить до загального збільшення кількості податкових перевірок і запитів;
- збільшення уваги податкових органів до операцій з нематеріальними активами та реструктуризації бізнесу;
- посилення уваги податкових органів до фармацевтичної та автомобільної галузей, фінансових послуг в Європі, природних ресурсів на територіях, де їх добувають або ними торгують;
- податкові органи заохочують залучати до порівняльного аналізу місцеві операції, хоча також приймають широкий регіональний бенчмаркінг;
- штрафи за порушення правил ТЦ стають дедалі більш звичним явищем;
- договори про попереднє ціноутворення широко доступні в найбільш розвинених країнах із практикою ТЦ, однак їх ефективність та використання поки що обмежені в решті країн;
- визначення зовнішньоекономічних цін окремо через ТЦ та митну вартість у межах урядових органів досі є нормою, а комплексний аудит не загальноприйнятий.

## Висновки

Контроль ТЦ є важливим елементом оподаткування розвинених країн. Запровадження ТЦ в Україні стало важливим у контексті євроінтеграційного вектора розвитку національної економіки та податкової системи зокрема. Імплементація ТЦ до вітчизняного законодавства ще до початку перших перевірок, штрафів та донарахувань податкових зобов'язань уже справила позитивний ефект зменшення обсягів експорту товарів через низькоподаткові (офшорні) юрисдикції. Тактичний розвиток ТЦ відповідно до чинної редакції Рекомендацій ОЕСР і стратегічний у контексті глобальної ініціативи *BEPS* має вагоме значення для підвищення прозорості національної економіки України, справедливості податкової системи та наповнення бюджету.

## Список використаних джерел

1. *Transfer Pricing Guidelines for Multinational Enterprises and Tax Administrations* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.oecd-ilibrary.org/taxation/oecd-transfer-pricing-guidelines-for-multinational-enterprises-and-tax-administrations-2010\\_tpg-2010-en](http://www.oecd-ilibrary.org/taxation/oecd-transfer-pricing-guidelines-for-multinational-enterprises-and-tax-administrations-2010_tpg-2010-en)

## References

1. *Transfer Pricing Guidelines for Multinational Enterprises and Tax Administrations* Retrieved from [http://www.oecd-ilibrary.org/taxation/oecd-transfer-pricing-guidelines-for-multinational-enterprises-and-tax-administrations-2010\\_tpg-2010-en](http://www.oecd-ilibrary.org/taxation/oecd-transfer-pricing-guidelines-for-multinational-enterprises-and-tax-administrations-2010_tpg-2010-en)

2. *Dealing Effectively with the Challenges of Transfer Pricing* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oecdbookshop.org/EN/browse/title-detail/Dealing-Effectively-with-the-Challenges-of-Transfer-Pricing>

3. *Draft handbook on transfer pricing risk assessment* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oecd.org/tax/transfer-pricing/Draft-Handbook-TP-Risk-Assessment-ENG.pdf>

4. *Guidance on Transfer Pricing Documentation and Country-by-Country Reporting* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.oecd-ilibrary.org/taxation/guidance-on-transfer-pricing-documentation-and-country-by-country-reporting\\_9789264219236-en](http://www.oecd-ilibrary.org/taxation/guidance-on-transfer-pricing-documentation-and-country-by-country-reporting_9789264219236-en)

5. *Joint Transfer Pricing Forum* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/taxation/company\\_tax/transfer-pricing/forum/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/company_tax/transfer-pricing/forum/index_en.htm)

6. *Practical Manual on Transfer Pricing for Developing Countries* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.un.org/esa/ffd/documents/UN\\_Manual\\_TransferPricing.pdf](http://www.un.org/esa/ffd/documents/UN_Manual_TransferPricing.pdf)

7. Алексеева А. Трансфертне ціноутворення як механізм податкового контролю / А. Алексеева, Т. Ігнатенко // Вісник КНТЕУ. – 2014. – №3 (95). – С. 85–95 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://visnik.knteu.kiev.ua/files/2014/03/8.pdf>

8. *I Міжнародний форум «Трансфертне ціноутворення – 2015»* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://transfer-pricing.com.ua/?p=852&lang=uk>

9. Тишук Т. Державне регулювання трансфертного ціноутворення в Україні як засіб протидії впливу капіталу : аналіт. зап. / Т. Тишук, О. Іванов [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/739/>

10. Мішин М. Світовий досвід трансфертного ціноутворення: тенденції та перспективи / М. Мішин, Є. Курілов // Вісник Міністерства доходів і зборів України. – 2013. – № 38. – С. 48–52 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.visnuk.com.ua/ua/pubs/id/6064>

11. Новицький В. А. Трансфертне ціноутворення в операціях із офшорами / В. А. Новицький // Науковий вісник Національного університету державної податкової служби України (економіка, право). – 2013. – № 3. – С. 164–169 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Nvnuodpsu\\_2013\\_3\\_24.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Nvnuodpsu_2013_3_24.pdf)

12. Чуфаров І. Останні тенденції у сфері міжнародного оподаткування. Обмін податковою інформацією та прозорість офшорних структур / І. Чуфаров [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.eu.com/Publication/vwLUAssets/EY-international-tax-trends-23-jun-2015/\\$FILE/EY-international-tax-trends-23-jun-2015.pdf](http://www.eu.com/Publication/vwLUAssets/EY-international-tax-trends-23-jun-2015/$FILE/EY-international-tax-trends-23-jun-2015.pdf)

2. *Dealing Effectively with the Challenges of Transfer Pricing* Retrieved from <http://www.oecdbookshop.org/EN/browse/title-detail/Dealing-Effectively-with-the-Challenges-of-Transfer-Pricing>

3. *Draft handbook on transfer pricing risk assessment* Retrieved from <http://www.oecd.org/tax/transfer-pricing/Draft-Handbook-TP-Risk-Assessment-ENG.pdf>

4. *Guidance on Transfer Pricing Documentation and Country-by-Country Reporting* Retrieved from [http://www.oecd-ilibrary.org/taxation/guidance-on-transfer-pricing-documentation-and-country-by-country-reporting\\_9789264219236-en](http://www.oecd-ilibrary.org/taxation/guidance-on-transfer-pricing-documentation-and-country-by-country-reporting_9789264219236-en)

5. *Joint Transfer Pricing Forum* Retrieved from [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/taxation/company\\_tax/transfer-pricing/forum/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/company_tax/transfer-pricing/forum/index_en.htm)

6. *Practical Manual on Transfer Pricing for Developing Countries* Retrieved from [http://www.un.org/esa/ffd/documents/UN\\_Manual\\_TransferPricing.pdf](http://www.un.org/esa/ffd/documents/UN_Manual_TransferPricing.pdf)

7. Алексеева А. Трансфертне тsinoutvorennia yak mekhanizm podatkovoho kontroliu / А. Алексеева, Т. Ihnatenko // Visnyk KNTEU. – 2014. – № 3 (95). – С. 85–95. Retrieved from <http://visnik.knteu.kiev.ua/files/2014/03/8.pdf>

8. *I Mizhnarodnyi forum «Transfertne tsinoutvorennia – 2015»* Retrieved from <http://transfer-pricing.com.ua/?p=852&lang=uk>

9. Tyshchuk T. Derzhavne rehulivuvannia transfertnoho tsinoutvorennia v Ukraini yak zasib protydii vidplyvu kapitalu : analit. zap. / T. Tyshchuk, O. Ivanov Retrieved from <http://www.niss.gov.ua/articles/739/>

10. Mishyn M. Svitovyi dosvid transfertnoho tsinoutvorennia: tendentsii ta perspektyvy / M. Mishyn, Ye. Kurilov // Visnyk Ministerstva dokhodiv i zboriv Ukrainy. – 2013. – № 38. – С. 48–52. Retrieved from <http://www.visnuk.com.ua/ua/pubs/id/6064>

11. Novytskyi V. A. Transfertne tsinoutvorennia v operatsiiakh iz ofshoramy / V. A. Novytskyi // Naukovyi visnyk Natsionalnoho universytetu derzhavnoi podatkovoi sluzhby Ukrainy (ekonomika, pravo). – 2013. – № 3. – С. 164–169. Retrieved from [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Nvnuodpsu\\_2013\\_3\\_24.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Nvnuodpsu_2013_3_24.pdf)

12. Chufarov I. Ostanni tendentsii u sferi mizhnarodnoho opodatkuvannia. Obmin podatkovoiu informatsiieiu ta prozorist ofshornykh struktur / I. Chufarov Retrieved from [http://www.eu.com/Publication/vwLUAssets/EY-international-tax-trends-23-jun-2015/\\$FILE/EY-international-tax-trends-23-jun-2015.pdf](http://www.eu.com/Publication/vwLUAssets/EY-international-tax-trends-23-jun-2015/$FILE/EY-international-tax-trends-23-jun-2015.pdf)



# ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ БІОЕНЕРГЕТИКИ ЯК ІНСТРУМЕНТУ ЗАМІЩЕННЯ ПРИРОДНОГО ГАЗУ В УКРАЇНІ

Гелетуха Георгій Георгійович,  
кандидат технічних наук;  
Железна Тетяна Анатоліївна,  
кандидат технічних наук;  
Трибой Олександра Володимирівна

Розглянуто сучасний стан та плани з розвитку біоенергетики в світі з наголосом на найбільш успішні країни. Проаналізовано питання поточного стану, механізмів стимулювання та перспектив розвитку біоенергетики в Україні. Показано можливості цього сектору як ефективного інструменту заміщення природного газу, в першу чергу, для виробництва теплової енергії. Представлено прогнозні показники з нарощування потужності біоенергетичного обладнання в житлово-комунальному господарстві та бюджетній сфері, у промисловості та в населення до 2020 року. Особливу увагу приділено питанням ресурсів біомаси, необхідних для забезпечення роботи біоенергетичного обладнання. Наголошено на тому, що досягнення поставлених цілей неможливе без швидкого нарощування енергетичного споживання аграрних відходів біопалива з енергетичних плантацій. Розглянуто проблеми та представлено ключові рекомендації зі стимулювання сектору біоенергетики в Україні.

**Ключові слова:** біомаса, біопаливо, біогаз, біоенергетика, потенціал біомаси, біоенергетичне обладнання.

*GEORGI GELETUKHA, TETIANA ZHELIEZNA, OLEKSANDRA TRYBOI*

*PROSPECTS FOR DEVELOPMENT OF BIOENERGY AS AN INSTRUMENT FOR NATURAL GAS REPLACEMENT IN UKRAINE.*

State of the art and plans for the development of bioenergy in the world with a focus on the most successful countries is considered. Current state, supporting mechanisms and prospects for bioenergy development in Ukraine are analyzed. Possibilities of this sector as an effective tool for the replacement of natural gas, first of all for the production of heat, are shown. Forecast figures are presented for increasing capacity of bioenergy equipment in the housing-communal and budget financed sectors, in industry and domestic sector until 2020. Particular attention is paid to the issues of biomass resources needed for the operation of bioenergy equipment. It is noted that the achievement of these goals is not possible without a rapid increase in the consumption of agricultural waste and energy crops for energy production. Problems are considered and key recommendations for promoting bioenergy sector in Ukraine are presented.

**Keywords:** biomass, biofuel, biogas, bioenergy, biomass potential, bioenergy equipment.

## Стан розвитку біоенергетики у світі

Відновлювані джерела енергії наразі відіграють доволі значну роль у світовій енергетиці. За даними 2011 року їх внесок до валового кінцевого енергоспоживання становить більше 18 %, у тому числі біомаса (БМ) – 14 % валового кінцевого енергоспоживання (ВКЕ) або 76 % загального внеску всіх відновлюваних джерел енергії (ВДЕ) (рис. 1) [1].

В Європейському Союзі ситуація схожа: частка відновлюваних джерел у валовому кінцевому енергоспоживанні складає 15 % (2013 рік), у тому числі біомаса – приблизно 9 % ВКЕ або 62 % загального внеску всіх ВДЕ. В окремих країнах ЄС частка біомаси від усіх відновлюваних джерел коливається від 30–40 % (Люксембург, Кіпр, Ірландія) до 80–95 % (Естонія, Латвія, Литва, Угорщина, Польща, Фінляндія) [2]. До 2020 року внесок ВДЕ до валового кінцевого енергоспоживання ЄС має досягти 20 % (обов'язкова

в'язкова ціль), а до 2030 року – щонайменше 27 % (нова обов'язкова ціль, поставлена Європейською Радою у жовтні 2014 року.).

В абсолютних одиницях внесок біомаси до ВКЕ Євросоюзу становить 102 млн т н.е. (2012 р.), що майже у 2 рази більше, ніж у 2000 р. При цьому лівова частка (74,7 млн т н.е.) припадає на виробництво теплової енергії, на другому місці знаходяться біопалива для транспорту (14,6 млн т н.е.), й найменший обсяг (12,8 млн т н.е.) припадає на сектор електроенергетики [3].

## Стан розвитку біоенергетики в Україні та можливості з заміщення природного газу до 2020 року

Зіставимо наведені дані з ситуацією в Україні. Згідно з енергетичним балансом України за 2013 рік, підготовленим Державною службою статистики України [4], частка ВДЕ у валовому кінцевому енергоспоживанні становить 3,62 %, в

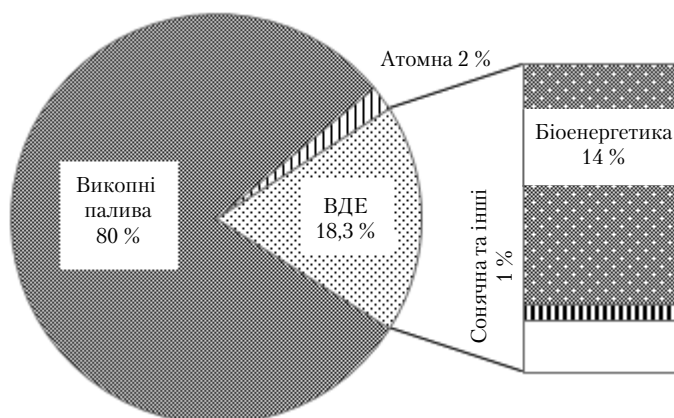


Рис. 1. Структура валового кінцевого енергоспоживання у світі (загалом 339000 ПДж), 2011 рік [1]

тому числі біомаса – 2,28 %, що складає 63 % від усіх ВДЕ або 1,61 млн т н.е. (табл. 1). У порівнянні з 2012 роком спостерігається помітне зростання внеску біомаси до загального постачання первинної енергії – на 23 %, з 1,52 до 1,88 млн т н.е./рік (Рис. 2). На 2014 рік ми

прогнозуємо ще більше зростання у зв'язку з нагальною необхідністю заміщення природного газу (ПГ) альтернативними видами палива та впровадженням заходів, що сприяють цьому процесу.

Національним планом дій з відновлюваної енергетики (НПДВЕ) (Постанова КМУ від 1.10.2014 № 902-р) встановлено загальну мету з розвитку цього сектору в Україні до 2020 року – внесок ВДЕ до валового кінцевого енергоспоживання має досягти 11 % у 2020 році у відповідності до зобов'язань України як члена Енергетичного співтовариства.

Біомаса є вагомою складовою ВДЕ й згідно з Нацпланом дій основний її внесок передбачений у секторі опалення/охолодження – 5000 тис. т н.е./рік у 2020 році, що становитиме 85 % внеску всіх відновлюваних джерел енергії (табл. 2) [5]. Крім того, до 2020 року заплановано встановлення 950 МВт енергообладнання на біомасі та використання 390 тис. т н.е./рік біопалив (біоетанолу та біодизелю) на транспорті.

Таблиця 1

#### Місце ВДЕ та біомаси в енергетичному балансі України

Показники	2010		2011		2012		2013	
	%	МЛН Т н.е.**	%	МЛН Т н.е.**	%	МЛН Т н.е.**	%	МЛН Т н.е.**
Частка відновлюваних джерел у загальному споживанні первинної енергії (ЗППЕ)	2,00		1,99		2,02		2,73	
Частка відновлюваних джерел у ВКЕ*	2,98		2,80		2,95		3,62	
Біопалива/відходи у ЗППЕ	1,12	1,48	1,23	1,56	1,23	1,52	1,62	1,88
Біопалива/відходи у ВКЕ*	1,86	1,40	1,88	1,45	1,99	1,47	2,28	1,61
Частка біопалив/відходів від усіх ВДЕ у ВКЕ*	62		67		68		63	

\*Розраховано авторами за: дані офіційного енергетичного балансу України за 2010–2013 рр.

\*\*н.е. – нафтовий еквівалент.

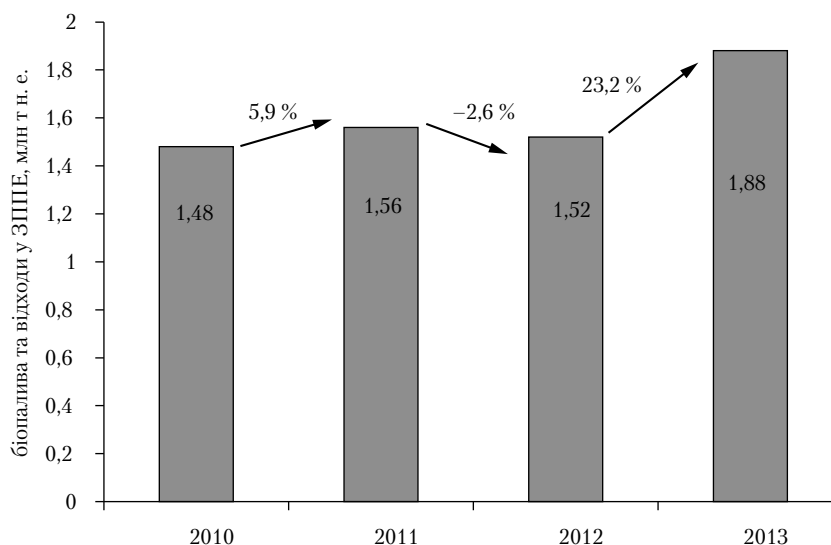


Рис. 2. Внесок біомаси та відходів до загального постачання первинної енергії в Україні

Таблиця 2

**Національна індикативна ціль ВДЕ у ВКЕ до 2020 року  
та розрахункові траєкторії її досягнення**

Показник	2009	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
ВДЕ: виробництво теплової енергії, %	3,4	5,7	6,7	7,7	8,9	10,0	11,2	12,4
- у т.ч. біомаса, тис. т н.е.	1433	2280	2700	3100	3580	4050	4525	5000 (85%*)
ВДЕ: виробництво електроенергії, %	7,1	7,6	8,3	8,8	9,7	10,4	10,9	11,0
- у т.ч. біомаса, МВтє:	0	40	250	380	520	650	780	950
тверда		28	175	260	360	455	540	660 (12%*)
біогаз		12	75	120	160	195	240	290 (5%*)
ВДЕ: транспорт, %	1,5	4,1	5,0	6,5	7,5	8,2	9,0	10,0
- у т.ч. біопалива (біоетанол, біодизель), тис. т н.е.	0	110	150	220	265	300	340	390 (77%*)
<b>Загальна частка ВДЕ у ВКЕ, %</b>	<b>3,8</b>	<b>5,9</b>	<b>6,7</b>	<b>7,4</b>	<b>8,3</b>	<b>9,1</b>	<b>10,1</b>	<b>11,0</b>

\*Частка біомаси від внеску всіх ВДЕ в даному секторі (розрахунок авторів).

Таблиця 3

**Енергетичний потенціал біомаси в Україні (2013 рік)**

Вид біомаси	Теоретичний потенціал, млн т	Частка, доступна для отримання енергії, %	Економічний потенціал, млн т у.п.
Солома зернових культур	30,6	30	4,54
Солома ріпаку	4,2	40	0,84
Відходи виробництва кукурудзи на зерно (стебла, стрижні)	40,2	40	4,39
Відходи виробництва соняшника (стебла, корзинки)	20,9	40	1,72
Вторинні відходи сільського господарства (лушпиння, жом)	6,8	63	0,69
Деревна біомаса (дрова, порубкові залишки, відходи деревообробки)	4,6	96	1,97
Біодизель (з ріпаку)	—	—	0,47
Біоетанол (з кукурудзи й цукрових буряків)	—	—	0,99
Біогаз з відходів та побічної продукції агропромислового комплексу	1,6 млрд м <sup>3</sup> метану (CH <sub>4</sub> )	50	0,97
Біогаз з полігонів твердих побутових відходів (ТПВ)	0,6 млрд м <sup>3</sup> CH <sub>4</sub>	34	0,26
Біогаз зі стічних вод (промислових та комунальних)	1,0 млрд м <sup>3</sup> CH <sub>4</sub>	23	0,27
Енергетичні культури:			
- верба, тополя, міскантус	11,5	90	6,28
- кукурудза (на біогаз)	3,3 млрд м <sup>3</sup> CH <sub>4</sub>	90	3,68
Торф	—	—	0,40
<b>Разом</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>27,47</b>

Зазначені цифри щодо внеску біомаси до виробництва енергії у 2020 році відповідають заміщенню природного газу в обсязі 6,25 млрд м<sup>3</sup>/рік у секторі теплової енергії та 0,95 млрд м<sup>3</sup>/рік у секторі електроенергії, прогножуючи, що 90 % електричних потужностей на твердій біомасі буде працювати в режимі теплоелектроцентралей (ТЕЦ). Віднімаючи від загального запланованого обсягу заміщення природного газу (7,2 млрд м<sup>3</sup>/рік) об'єм скорочення, вже досягнутий нині за рахунок біомаси (1,93 млрд м<sup>3</sup>/рік), отримуємо об'єм газу (5,27 млрд м<sup>3</sup>/рік), який має бути додатково заміщений біомасою до 2020 року згідно з Національним планом дій з відновлюваної енергетики.

Для виконання поставленої цілі в Україні є достатній потенціал біомаси, доступної для виробництва енергії – більше 27 млн т у.п./рік за оцінками 2013 року (табл. 3). Основними складовими потенціалу є первинні відходи сільського господарства (солома, відходи виробництва кукурудзи на зерно і соняшника) та енергетичні культури, вирощування яких у промислових масштабах активно розвивається в країні останніми роками. Загалом економічний потенціал відходів сільського господарства складає 12,2 млн т у.п./рік, енергетичних культур – 10 млн т у.п./рік.

Наразі на енергетичні потреби в Україні використовується лише приблизно 10 % загально-

Таблиця 4

## Використання біомаси для виробництва енергії в Україні (2013 рік)

Вид біомаси / біопалива	Річний обсяг споживання*		Частка в річному обсязі споживання, %	Частка використання економічного потенціалу, %
	натуральні одиниці	тис. т у.п.***		
Солома зернових культур та ріпаку	94 тис. т	48	1,8	0,9
Дрова (населення)	5,0 млн. м³	1200	45,1	>90
Деревна біомаса (крім споживання населенням)	3,2 млн. т	1089	40,9	
Лушпиння соняшнику	380 тис. т	208	7,8	41
Біоетанол	65 тис. т	60	2,3	6,1
Біодизель	18 тис. т	23	0,9	4,8
Біогаз з відходів с/г	22,3 млн м³	14	0,5	4,4
Біогаз з полігонів ТПВ	31,2 млн м³	21	0,8	8,1
<b>Разом</b>		<b>2662**</b>	<b>100</b>	

\*Експорт гранул/брикетів з біомаси не враховується.

\*\*Узгоджується з даними Державної служби статистики України: 2,68 млн т у.п. у 2013 році [4]

\*\*\*у.п. – умовне паливо.

Таблиця 5

## Виробництво енергії з біомаси в Україні, 2013 рік

Сектор/Тип обладнання	Кількість, од.	Встановлена потужність, МВт <sub>т</sub> (+ МВт <sub>е</sub> )	Заміщення ПГ, млрд м³/рік	Виробництво теплоти, тис. Гкал/рік	Зниження викидів CO <sub>2</sub> , млн т/рік
Населення:					
Традиційні пічки на дровах	50000	500	0,20	1718	0,40
Побутові котли на дровах та деревних гранулах 10-50 кВт <sub>т</sub>	50000	1500	0,61	5155	1,19
<b>Разом, населення</b>	<b>100000</b>	<b>2000</b>	<b>0,81</b>	<b>6873</b>	<b>1,59</b>
ЖКГ та бюджетна сфера:					
Котли на деревині 0,5-10 МВт <sub>т</sub>	690	345	0,14	1186	0,27
ТЕЦ на деревині	1	10 (+6)	0,004	69	0,01
<b>Разом, ЖКГ та бюджетна сфера</b>	<b>691</b>	<b>355 (+6)</b>	<b>0,144</b>	<b>1255</b>	<b>0,28</b>
Промислові та комерційні споживачі:					
Котли на деревині 0,1-5 МВт <sub>т</sub>	2000	1000	0,76	6874	1,50
Котли на соломі 0,1-1 МВт <sub>т</sub>	110	55	0,04	378	0,08
Котли на лушпинні соняшника	65	195	0,15	1340	0,29
ТЕЦ на лушпинні соняшника	3	64 (+8)	0,02	437	0,05
<b>Разом, промислові/комерційні споживачі</b>	<b>2178</b>	<b>1314 (+8)</b>	<b>0,98</b>	<b>9029</b>	<b>1,92</b>
<b>Разом</b>	<b>102869</b>	<b>3669(+ 14)</b>	<b>1,93</b>	<b>17157</b>	<b>3,79</b>

го потенціалу біомаси – 2,7 млн т у.п./рік (табл. 4). Головним чином це деревна біомаса у вигляді дров, тріски, гранул/брикетів (загалом 86 % всього річного обсягу використання біомаси) та лушпиння соняшника (8 %). Найменш активно застосовуються рослинні відходи – 94 тис. т соломи на рік, що становить <1 % економічного потенціалу соломи в Україні.

Нині в Україні працюють більше 4 тис. сучасних котлів на деревині, більше 100 котлів на соломі й приблизно 70 котлів на лушпинні соняшника. Є кілька ТЕЦ на твердій біомасі: 1 – на деревині в системі централізованого теплопостачання (ЦТ), 3 – на лушпинні соняшника на під-

приємствах масложирової галузі. Крім того, населення використовує кілька десятків тисяч пічок та побутових котлів на дровах та деревних гранулах. Загальна встановлена потужність зазначеного біоенергетичного обладнання становить близько 3670 МВт<sub>т</sub> та 14 МВт<sub>е</sub> (табл. 5).

Для додаткового заміщення 5,27 млрд м³/рік природного газу біомасою до 2020 року необхідно впровадження 12485 МВт<sub>т</sub> +756 МВт<sub>е</sub> у побутовому секторі, житлово-комунальному господарстві (ЖКГ) та бюджетній сфері, у промислових та комерційних споживачів (табл. 6). Найбільше зростання потужності біоенергетичного обладнання, обсягів використання біомаси і, від-

Таблиця 6

**Впровадження додаткового біоенергетичного обладнання для виробництва енергії  
в Україні до 2020 року (порівняно з 2013 роком)**

Сектор/Тип обладнання	Кількість, од.	Встановлена потужність, МВт <sub>т</sub> (+ МВт <sub>с</sub> )	Заміщення ПГ, млрд м <sup>3</sup> /рік	Виробництво теплоти, тис. Гкал/рік	Зниження викидів CO <sub>2</sub> , млн т/рік
Населення:					
Побутові котли на дровах та деревних гранулах 10-50 кВтт	30000	900	0,36	3093	0,71
Перехід населення з індивідуальних до систем помірно ЦТ: Котли на соломі/стеблах 1-10 МВтт	1300	2600	1,05	8936	2,06
<i>Разом, населення</i>	<i>31300</i>	<i>3500</i>	<i>1,41</i>	<i>12029</i>	<i>2,78</i>
ЖКГ та бюджетна сфера:					
Котли на деревині 0,5-10 МВтт	560	280	0,11	962	0,22
Котли на соломі/стеблах 1-10 МВтт	1500	3750	1,52	12888	2,97
ТЕЦ на деревині	9	270 (+54)	0,11	1856	0,21
ТЕЦ на соломі/стеблах	50	1770 (+300)	0,72	12166	1,40
ТЕЦ на біомасі енергокультур	50	1770 (+300)	0,72	12166	1,40
<i>Разом, ЖКГ та бюджетна сфера</i>	<i>2169</i>	<i>7840 (+654)</i>	<i>3,18</i>	<i>40038</i>	<i>6,22</i>
Промислові/комерційні споживачі:					
Котли на соломі/стеблах 0,1-1 МВтт	1190	595	0,45	4090	0,89
Котли на лушпинні соняшника	5	40	0,03	275	0,06
ТЕЦ на деревині	10	300 (+60)	0,11	2062	0,22
ТЕЦ на лушпинні соняшника	7	210 (+42)	0,08	1443	0,16
<i>Разом, промислові/комерційні споживачі</i>	<i>1212</i>	<i>1145 (+102)</i>	<i>0,68</i>	<i>7870</i>	<i>1,33</i>
<b>Разом</b>	<b>34681</b>	<b>12485 (+ 756)</b>	<b>5,27</b>	<b>59937</b>	<b>10,33</b>

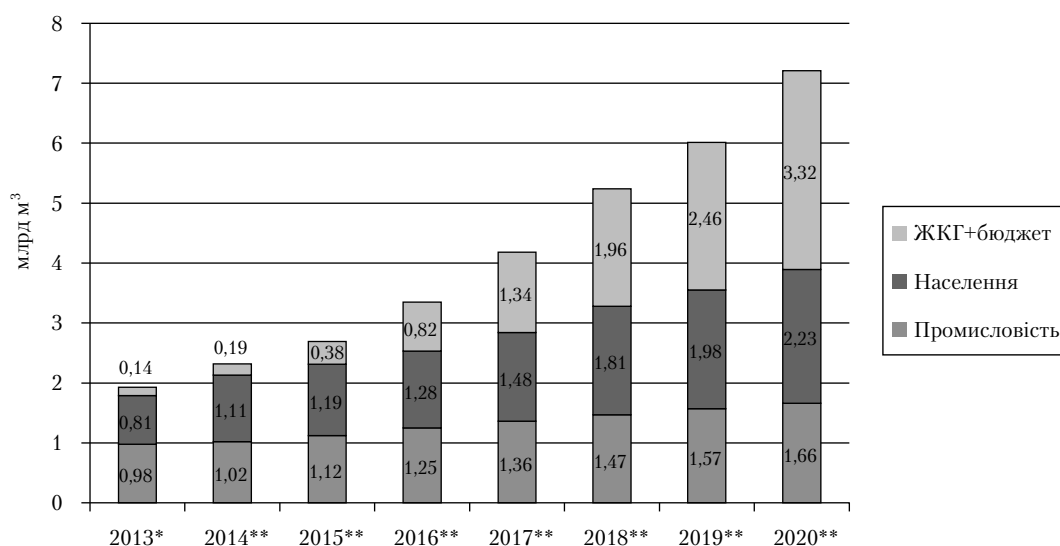


Рис. 3. Динаміка скорочення споживання природного газу за рахунок біомаси в Україні

\*Оцінка згідно з даними енергобалансу України.

\*\*Прогноз згідно з даними НПДВЕ та припущеннями авторів.

повідно, заміщення газу прогнозується в ЖКГ та бюджетній сфері – на 3,18 млрд м<sup>3</sup>/рік (з 0,14 млрд м<sup>3</sup>/рік у 2013 році). Загальне заміщення природного газу біомасою у цьому секторі у 2020 році оцінюється у 3,32 млрд м<sup>3</sup>/рік (рис. 3). На другому місці за очікуваними обсягами заміщення природного газу знаходиться населення (2,23 млрд м<sup>3</sup> у 2020 році), найменший обсяг за-

міщення у 2020 році прогнозується у промисловості та комерційних споживачів (1,66 млрд м<sup>3</sup> у 2020 році). Динаміку відповідного зростання потужності біоенергетичного обладнання за секторами, створення нових робочих місць та скорочення викидів парникових газів за рахунок заміщення природного газу біомасою представлено на рис. 4–6.

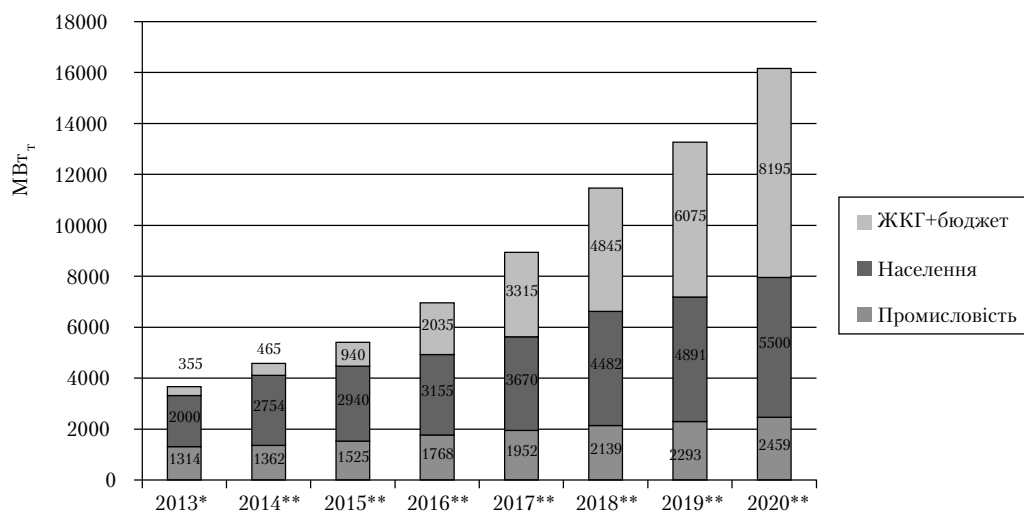


Рис. 4. Динаміка зростання потужності біоенергетичного обладнання в Україні<sup>1</sup>

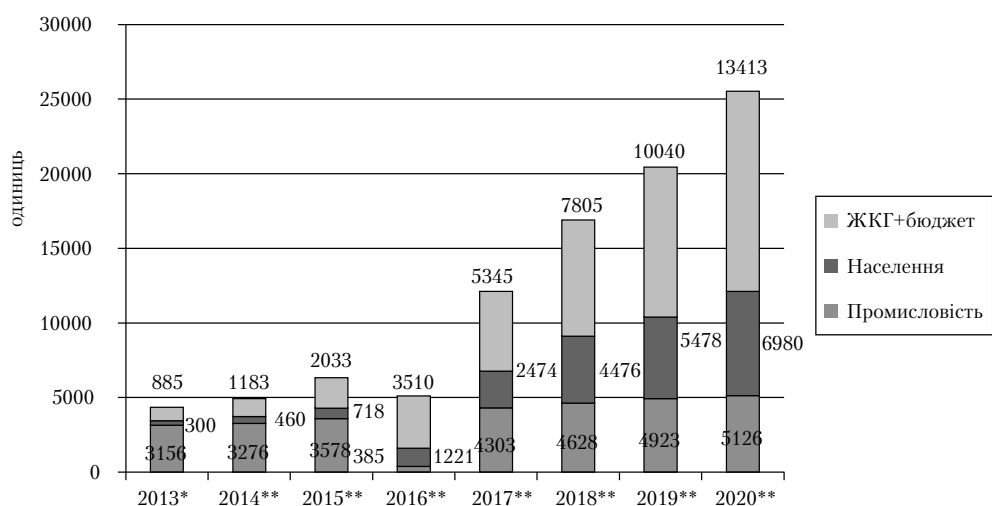


Рис. 5. Динаміка створення нових робочих місць за рахунок впровадження біоенергетичного обладнання в Україні

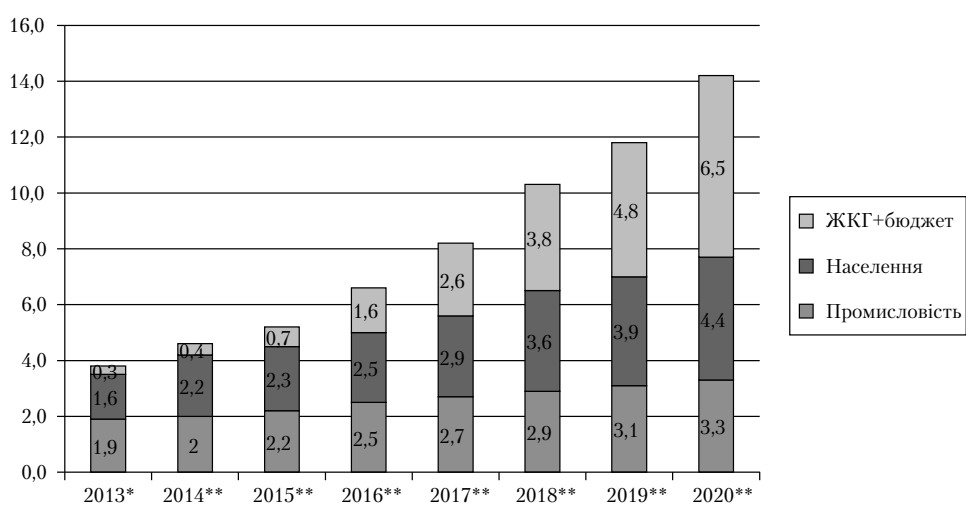


Рис. 6. Скорочення викидів CO<sub>2</sub> при заміщенні ПГ біомасою в Україні

<sup>1</sup> Для малюнків 4–6:

\* Оцінка згідно з даними енергобалансу України.

\*\* Прогноз згідно з даними НПДВЕ та припущеннями авторів.

Виключно важливим є питання забезпечення необхідним обсягом палива всіх запланованих до впровадження біоенергетичних установок. Оцінку розподілу біопалив за видами представлено на рис. 7. Із даних рисунка видно, що для досягнення поставлених цілей найближчими роками потрібне широке залучення відходів сільського господарства (соломи, стебел кукурудзи/соношника) та енергетичних культур до паливно-енергетичного балансу країни. Прогнозується, що у 2020 році для виробництва енергії буде використовуватися майже 0,82 млн т у.п. біомаси енергокультур. Для умов України найбільш придатними для вирощування (з метою отримання твердого біопалива) є верба, міскантус і тополя. Для отримання необхідної кількості біопалива з енергокультур під їх вирощування має бути задіяно загалом понад 118 тис. га у 2020 році (рис. 8).

Це складатиме лише приблизно 3 % вільної площі сільськогосподарських земель в Україні.

Як було показано вище, ресурси деревної біомаси для енергетичних цілей в Україні є відносно обмеженими і вже активно використовуються. З огляду на це, у представленій концепції розвитку теплової біоенергетики заплановане відносно невелике зростання потужності обладнання на деревині у порівнянні з іншими видами біомаси (передусім відходами сільського господарства). Тим не менше, у 2020 році це обладнання потребуватиме понад 3 млн у.п. деревного палива, що в 1,5 раза більше від наявного потенціалу. Тому вважаємо за необхідне збільшити обсяги рубок в Україні – від поточних 55–60 % річного приросту деревини до 85–90 %, як це практикується в низці країн ЄС і не вважається шкідливим для навколишнього середовища.

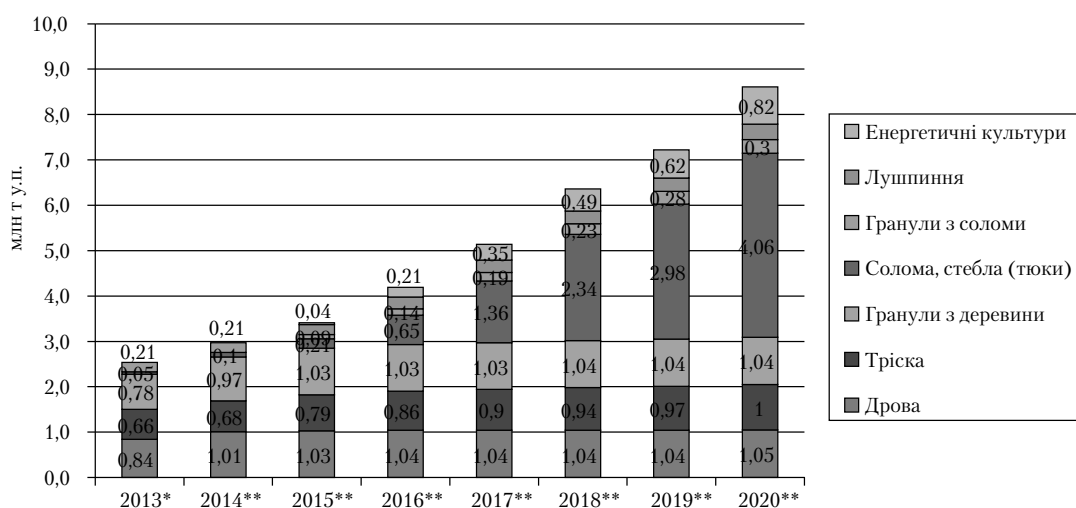


Рис. 7. Структура біопалив для виробництва теплової енергії в Україні<sup>2</sup>

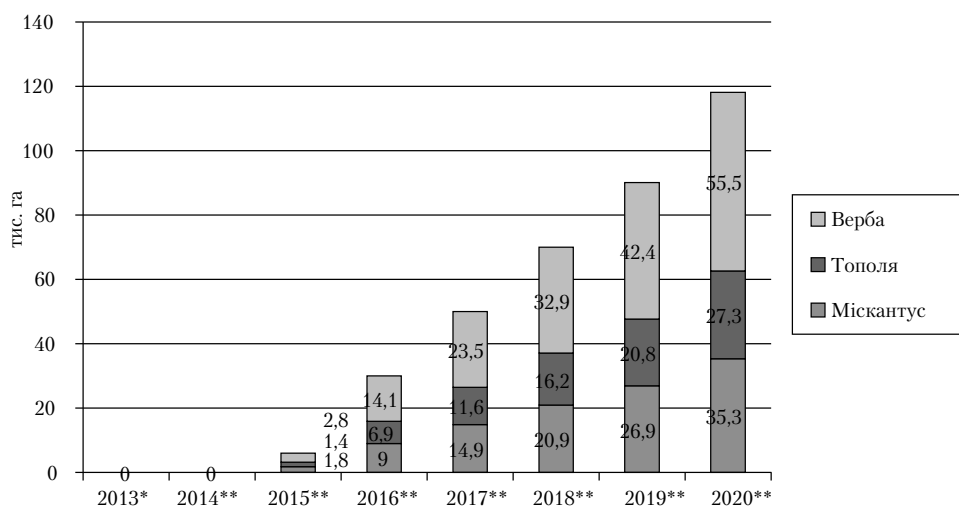


Рис. 8. Площа під вирощування енергетичних культур в Україні

<sup>2</sup> Для малюнків 7-8:

\* Оцінка згідно з даними енергобалансу України.

\*\* Прогноз згідно з даними НПДВЕ та припущеннями авторів.

## Механізми стимулювання розвитку біоенергетики в Україні

У 2014 році в Україні було прийнято низку урядових постанов, спрямованих на стимулювання заміщення природного газу альтернативними паливами та видами енергії та гармонізацію сектору ВДЕ України з європейським. Треба зазначити, що на практиці деякі з них так і не запрацювали (або працювали дуже обмежено) через недосконалість запропонованих інструментів. Найбільш вагомими документи розглянуто в даному розділі.

Механізм стимулювання населення до впровадження енергоефективних заходів уведено Постановою Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для здійснення заходів щодо ефективного використання енергетичних ресурсів та енергозбереження» від 01.10.2014 р. № 491. Цей механізм полягає у відшкодуванні частини тіла кредиту, залученого на придбання котлів з використанням будь-яких видів палива та енергії (за винятком природного газу).

Позитивні зміни у секторі ВДЕ пов'язуються з реалізацією Плану заходів з імплементації Директиви Європейського Парламенту та Ради 2009/28/ЄС, затвердженого у вересні 2014 року. (Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану заходів з імплементації Директиви Європейського Парламенту та Ради 2009/28/ЄС» № 791-р від 03.09.2014 р.). Цей план спрямований на гармонізацію українського та європейського законодавства щодо відновлюваних джерел енергії.

У червні 2015 року було прийнято закон «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення конкурентних умов виробництва електроенергії з альтернативних джерел енергії» (№ 514-VIII від 04.06.2015 р.). Серед позитивних змін, внесених законом, можна відзначити такі:

- до терміна «біомаса» включено не тільки відходи але й продукти відповідних галузей господарства, що відповідає європейському визначенню:

*«Біомаса – невикопна біологічно відновлювана речовина органічного походження, що здатна до біологічного розкладу, у вигляді продуктів, відходів та залишків лісового та сільського господарства (рослинництва і тваринництва), рибного господарства та технологічно пов'язаних з*

*ними галузей промисловості, а також складова промислових або побутових відходів, що здатна до біологічного розкладу»;*

- для електроенергії з біомаси та біогазу «зелений» тариф встановлюється з урахуванням коефіцієнтів, передбачених для об'єктів, введених в експлуатацію по 31.12.2014, тобто збільшується на 10 % порівняно з чинним нині;

- обов'язкову вимогу щодо «місцевої складової» скасовано і замінено на **надбавку** до «зеленого» тарифу за використання обладнання українського виробництва. Надбавка становить 5 % і 10 % при використанні, відповідно, 30 % і 50 % обладнання місцевого виробництва.

Незважаючи на певний прогрес у розвитку біоенергетичних технологій упродовж минулого року, дотепер залишається низка бар'єрів та нерегульованих питань, що потребують якнайшвидшого вирішення. Основні проблеми такі:

- виробникам теплової енергії з альтернативних палив (у тому числі біомаси) потрібний безперешкодний доступ до теплових мереж;

- більшість енергетичних культур досі не віднесені до розряду сільськогосподарських і їх вирощування на землях сільськогосподарського призначення неможливе;

- держлісгоспи не мають достатньої техніки, мотивації й фактично права для значного збільшення заготівлі деревного палива. Водночас існує ціла низка обмежень для приватних компаній з цього виду діяльності.

Зазначені питання потребують якомога швидкого вирішення.

## Висновки

Сектор біоенергетики вже нині фактично заміщує понад 1,93 млрд м<sup>3</sup>/рік природного газу в Україні. Прийнятий Урядом Національний план дій з ВДЕ до 2020 року ставить завдання перед сектором біоенергетики додатково замінити 5,27 млрд м<sup>3</sup>/рік природного газу твердим біопаливом й досягти загального заміщення газу в обсязі 7,2 млрд м<sup>3</sup>/рік у 2020 році. Виконання поставлених цілей неможливе без швидкого зростання енергетичного споживання аграрних відходів й біопалива з енергетичних плантацій.

У 2014 році Урядом прийнято низку важливих постанов для стимулювання розвитку сектору біоенергетики. Необхідні подальші кроки в цьому ж напрямі, зокрема підтримка розвитку внутрішнього ринку біомаси як палива, розширення виробництва котлів на біомасі, вдосконалення чинного законодавства.

## Список використаних джерел

1. WBA Global Bioenergy Statistics, 2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.uabio.org/img/files/docs/140526-wba-gbs-2014.pdf>
2. European Bioenergy Outlook. Statistical report. AEBIOM, 2013 [Електронний ресурс]. – Режим

## References

1. WBA Global Bioenergy Statistics, 2014. Retrieved from <http://www.uabio.org/img/files/docs/140526-wba-gbs-2014.pdf>
2. European Bioenergy Outlook. Statistical report. AEBIOM, 2013. Retrieved from <http://www.uabio.org/img/files/docs/140526-wba-gbs-2014.pdf>



доступу: [http://www.greenpartnerships.eu/wp/wp-content/uploads/AEBIOM\\_European-Bioenergy-Outlook-2013-Copy.pdf](http://www.greenpartnerships.eu/wp/wp-content/uploads/AEBIOM_European-Bioenergy-Outlook-2013-Copy.pdf)

3. *European Bioenergy Outlook. A growing sector in figures*. AEBIOM, 2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.aebiom.org/wp-content/uploads/2014/11/Presentation-Statistical-Report-2014.pdf>

4. *Енергетичний баланс України за 2013 рік*. Експрес-випуск Державної служби статистики України від 28.11.2014 № 510/0/08.4вн-14 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.uabio.org/img/files/news/pdf/energy-balance-2013-updated.pdf>

[greenpartnerships.eu/wp/wp-content/uploads/AEBIOM\\_European-Bioenergy-Outlook-2013-Copy.pdf](http://www.greenpartnerships.eu/wp/wp-content/uploads/AEBIOM_European-Bioenergy-Outlook-2013-Copy.pdf)

3. *European Bioenergy Outlook. A growing sector in figures*. AEBIOM, 2014. Retrieved from <http://www.aebiom.org/wp-content/uploads/2014/11/Presentation-Statistical-Report-2014.pdf>

4. *Energy balance of Ukraine, 2013*. Retrieved from [https://ukrstat.org/en/operativ/operativ2014/energ/en\\_bal/Bal\\_2013\\_e.zip](https://ukrstat.org/en/operativ/operativ2014/energ/en_bal/Bal_2013_e.zip)

УДК 369.5

## ЩОДО КОНЦЕПТУАЛЬНИХ ЗАСАД ЗАПРОВАДЖЕННЯ НАКОПИЧУВАЛЬНОЇ ПЕНСІЙНОЇ СИСТЕМИ

Коваль Олександр Пилипович,  
доктор економічних наук, доцент,  
Шаповал Ярина Костянтинівна

Актуальність порушеної проблематики підтверджується тим, що на початку травня 2015 року до Верховної Ради України було внесено одразу два альтернативні законопроекти, які регламентують запровадження майбутньої загальнообов'язкової накопичувальної пенсійної системи (№ 2767 та № 2767-1), які різняться п'ятьма концептуальними засадами. Метою статті є врегулювання розбіжностей у пропозиціях законотворців задля якомога ефективнішого функціонування майбутньої системи. Доведено, що обов'язковість участі для працівників до 35 років у системі не повинна бути добровільною, обґрунтовано недоцільність передачі повноважень із формування Ради та управління активами Накопичувального фонду до КМУ, вмотивовано необхідність запровадження державних гарантій збереження пенсійних накопичень та недоцільність обмеження кола потенційних зберігачів виключно державними банками. Отже, Верховній Раді України доцільно поєднати у майбутньому законі позитивні норми обох законопроектів. Тому в кінцевій редакції майбутнього закону положення щодо примусовості участі в системі, повноважень у частині управління активами НФ і недержавного статусу зберігача мають бути викладено в редакції законопроекту № 2767. Натомість норми щодо державних гарантій збереження коштів НФ та складу Ради НФ доцільно викласти в редакції законопроекту № 2767-1.

**Ключові слова:** загальнообов'язкове державне накопичувальне пенсійне страхування, Рада Накопичувального фонду, зберігач.

KOVAL OLEKANDR, SHAPOVAL YARINA.

CONCERNING THE CONCEPTS OF THE INTRODUCTION OF ACCUMULATIVE PENSION SYSTEM.

Urgency excited issue confirmed that in early May 2015 to Parliament was made just two alternative draft laws regulating the future introduction of mandatory funded pension system (№ 2767 and № 2767-1), which differ on five conceptual basis. The aim Article is settle differences in the proposals to lawmakers as a more effective functioning of the future system. Proved that mandatory participation for workers 35 years in the system should not be voluntary, reasonable devolution of unreasonableness of the formation Council fund and asset accumulation fund to CMU, motivated the need for the introduction of state guarantees preservation of pension savings and unreasonableness limit the pool of potential custodians exclusively by state banks. Therefore, it is advisable to combine Parliament in future positive law norms both bills. Therefore, the final wording of the future law provisions on participation in the system of coercion, powers of the asset management and private status of NF custodian must be stated in the wording of the bill № 2767. Instead, rules on state guarantees cost savings and the Council fund is advisable to put the bill in the version number 2767-1.

**Keywords:** compulsory state funded pension insurance, the Board of the Savings Fund, the custody.

Наразі у Верховній Раді України знаходяться два альтернативні законопроекти під майже аналогічними назвами, що регламентують поміж іншого адміністративно-управлінські аспекти

запровадження загальнообов'язкової накопичувальної пенсійної системи (далі – система II рівня). Автором першого законопроекту є Кабінет Міністрів України (далі – Законопроект

№ 2767) [1]. Автором альтернативного – народні депутати Королевська Н. та Солод Ю. (*далі* – законопроект №2767-1) [2].

Законопроекти підсумовують результати понад десятирічного періоду обговорення проблем запровадження системи II рівня в експертному середовищі. І навіть попри такий тривалий термін, законопроекти розбігаються в деяких концептуальних моментах. Отже, постає нагальна необхідність поставити крапку в тривалій науково-практичній дискусії.

Фінансові аспекти реформування пенсійних систем, у т. ч. й накопичувальної, досліджено С. Маслічук [3]. Світовий досвід у реформуванні пенсійних систем висвітлено в дослідженні *USAID* [4]. Економічний складник накопичувальної пенсійної системи проаналізовано А. Федоренком [5]. Дослідженню накопичувальної пенсійної системи як інструменту соціального захисту громадян присвячено доробок М. Кравченко [6]. Інституційні проблеми запровадження обов'язкової накопичувальної пенсійної системи в Україні досліджено О. Шевченко [7].

**Метою** статті є подолання розбіжностей у поглядах експертів на концептуальні засади запровадження загальнообов'язкової накопичувальної пенсійної системи.

Обидва законопроекти надзвичайно ємні та складні, в частині запровадження системи II рівня містять п'ять відмінностей, кожна з яких надалі суттєво вплине на її функціонування (табл. 1).

Проаналізуємо законопроекти за вказаними критеріями.

*Добровільність участі в системі II рівня.* Чинне законодавство передбачає, що страхові внески

до майбутнього Накопичувального Фонду (*далі* – НФ) сплачуватимуться застрахованими особами, яким на день запровадження перерахування таких внесків виповнилося не більш ніж 35 років ([8], *далі* – Закон № 1058). Автори законопроекту № 2767 пропонують залишити цю норму без змін, додавши лише положення щодо добровільної участі в системі II рівня осіб віком 35–55 років (рис. 1). При цьому особи, які досягли 60 років, не можуть бути платниками страхових внесків до НФ.

Натомість автори законопроекту № 2767-1 пропонують особам до 60 років брати участь у системі II рівня впродовж 10 років виключно на добровільних засадах. Особи понад 60 років, як і в альтернативному законопроекті, також не мають права участі в системі.

Із цього приводу зазначимо таке. Від самого початку ідеологія запровадження системи II рівня передбачала її обов'язковість. Це зумовлено кількома чинниками, зокрема необхідністю створення надійного підґрунтя для вагомих накопичень працівників, формування потужного та прогнозованого інвестиційного ресурсу, уніфікації адміністрування тощо. Норма щодо добровільності участі в системі створює насамперед додаткові ризики для найменш захищених категорій. Неосвіченість, непоінформованість, необачність, недалекоглядність громадян можуть стати перепорою для формування більш вагомих персональних накопичень.

Люди просто знехтують новою можливістю забезпечити власну старість. За таких умов при повністю сформованій інституційній інфраструктурі система II рівня може не запрацювати

Таблиця 1

### Порівняльний аналіз законопроектів № 2767 та №2767-1 у частині запровадження системи II рівня

Критерій	Законопроект № 2767	Законопроект № 2767-1
Добровільність участі	обмежено віком	передбачено
Склад Ради Накопичувального фонду ( <i>далі</i> – НФ)	затверджується КМУ	затверджується Президентом України та Верховною Радою України
Повноваження щодо управління активами НФ	здійснюється КУА	здійснюється КМУ
Зберігач коштів НФ	будь-який банк	державний банк
Державні гарантії збереження коштів НФ	не передбачено	передбачено



Рис. 1. Вимоги законопроектів до віку участі в системі II рівня

внаслідок відсутності (недостатньої кількості) учасників.

На нашу думку, обов'язковість участі для працівників до 35 років має залишитися наріжним каменем системи II рівня. З урахуванням цього переважає позиція законопроекту № 2767. Необхідно лише чіткіше визначити долю осіб від 55 до 60 років. Зазвичай недоцільність їх участі в системі II рівня обґрунтовується браком часу для більш-менш вагомим накопичень. З огляду на те, що ситуація у кожній конкретній людини є суто індивідуальною, доцільно або підняти вік добровільної участі у системі до 60 років, або знизити вік заборони участі до 55 років.

**Довідково:** під час розроблення концептуальних засад запровадження системи II рівня як один з варіантів розглядалася можливість поступового залучення учасників за принципом «отримання трудової книжки». Іншими словами, учасниками системи мали ставати працівники, які отримали перше робоче місце. За рахунок цього мала б забезпечуватися поступовість зростання масштабів системи та демпфуватися негативний вплив на фінансовий стан солідарної системи внаслідок відпливу коштів до системи II рівня. На жаль, цей варіант не знайшов підтримки у законотворців.

**Склад Ради НФ.** Чинне законодавство передбачає, що «До складу Ради Накопичувального фонду входять 14 осіб, які на пропорційній основі призначаються Президентом України та Верховною Радою України».

Президент України призначає сім членів Ради Накопичувального фонду шляхом прийняття відповідного указу – по одному представнику від центральних органів виконавчої влади, що забезпечують формування державної фінансової політики, державної політики у сферах трудових від-

носин, соціального захисту населення, економічного розвитку, Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку, Ради національної безпеки і оборони України та Пенсійного фонду.

Верховна Рада України призначає шляхом прийняття відповідної постанови сім членів Ради Накопичувального фонду, в тому числі по одному представнику застрахованих осіб та роботодавців, та Національного банку України» [8, п. 2 ст. 81].

Законопроект № 2767–1 пропонує залишити повноваження з формування Ради НФ без змін, змінивши при цьому відомчу приналежність членів Ради НФ, що призначаються Верховною Радою України, а саме: «Верховна Рада України призначає шляхом прийняття відповідної постанови сім членів Ради Накопичувального фонду, із яких по три представники застрахованих осіб та роботодавців, <...> та представник Національного банку України ...».

У законопроекті № 2767 наголошується, що: «Кабінет Міністрів України затверджує склад Ради Накопичувального фонду. До складу Ради Накопичувального фонду входять по одному представнику центральних органів виконавчої влади у сфері праці та соціальної політики, фінансів, економіки, Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг (за поданням Президента України), Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку (за поданням Президента України) та Пенсійного фонду України, а також представники Ради національної безпеки і оборони України (за поданням Президента України) та Національного банку України (за подан-

Таблиця 2

**Порівняльний розподіл компетенцій органів державної влади з призначення членів Ради НФ**

Орган державної влади	Відомство та кількість представників у Раді НФ		
	Закон № 1058	Законопроект № 2767	Законопроект № 2767-1
Президент України	Мінфін – 1 Мінсоцполітики – 1 Мінекономрозвитку – 1 НКРРФП – 1 НКЦПФР – 1 РНБО – 1 ПФУ – 1	–	Мінфін – 1 Мінсоцполітики – 1 Мінекономрозвитку – 1 НКРРФП – 1 НКЦПФР – 1 РНБО – 1 ПФУ – 1
Верховна Рада України	Профспілки – 1 Роботодавці – 1 НБУ – 1 Висуванці ВР – 4	–	Профспілки – 3 Роботодавці – 3 НБУ – 1
Кабінет Міністрів України	–	Мінфін – 1 Мінсоцполітики – 1 Мінекономрозвитку – 1 НКРРФП – 1 НКЦПФР – 1 РНБО – 1 ПФУ – 1 Профспілки – 3 Роботодавці – 3 НБУ – 1	–

ням Голови Національного банку України); по три представники застрахованих осіб та роботодавців».

Іншими словами, пропонується понизити статус органу, уповноваженого формувати Раду НФ. Пояснювальна записка до законопроекту [9] не містить жодного обґрунтування цього кроку.

Отже, маємо дві законотворчі новації в частині Ради НФ: статус органу, уповноваженого формувати склад Ради НФ та відомча приналежність її членів (табл. 2).

Як видно з таблиці 2, у частині статусу органів, що формують Раду НФ, норми чинного законодавства та законопроекту № 2767-1 збігаються. В обох випадках Президент України та Верховна Рада призначають по 7 достойників. Натомість законопроект № 2767 пропонує це право цілком та повністю передати у компетенцію КМУ. На нашу думку, це доволі небезпечна пропозиція, оскільки надмірна концентрація повноважень в одного органу влади може створити підґрунтя для корупції та нехтування інтересами інших зацікавлених сторін.

Щодо відомчої приналежності членів Ради НФ зазначимо таке. Залишимо за дужками доцільність настільки широкого представництва соціальних партнерів (6 із 14, або 43 % загальної кількості членів Ради НФ), яка сама по собі є досить дискусійним питанням. Погодимось лише, що оскільки автори обох законопроектів визнали необхідність заміни абстрактних висуванців Верховної Ради на представників соціальних партнерів, то ця пропозиція є слушною.

З урахуванням наведених міркувань норми законопроекту № 2767-1 щодо статусу органу, уповноваженого формувати склад Ради НФ та відомчої приналежності її членів, є компромісним, а отже, й більш переважними.

*Повноваження щодо управління активами НФ.* Чинне законодавство передбачає, що управління пенсійними активами НФ здійснюється компаніями з управління активами (далі – КУА).

Відповідна норма законопроекту № 2767 є майже аналогічною. До того ж, законопроект цілком слушно конкретизує та уточнює вимоги до КУА, яка претендує на управління активами НФ:

- претендент має провадити діяльність з управління активами впродовж п'яти років (згідно з чинним законодавством – три роки);
- претендент має проводити діяльність з управління активами саме недержавних пенсійних фондів (а не активів узагалі, у т. ч. інвестиційних фондів згідно з чинним законодавством);
- претендент повинен мати одночасно в управлінні загальну суму пенсійних активів не менше ніж 20 млн грн (а не визначену в технічному завданні згідно з чинним законодавством).

Натомість згідно із законопроектом № 2767-1: «Управління пенсійними активами НФ здійснюється КМУ відповідно до його рішень».

Після п'яти років з дня запровадження накопичувальної системи пенсійного страхування управління пенсійними активами Накопичувального фонду може здійснюватися компаніями з управління активами, що обираються за результатом конкурсу відповідно до цього Закону.

Рішення про передавання в управління пенсійних активів Накопичувального фонду компаніям з управління активами приймається Кабінетом Міністрів України».

Вимоги до КУА, що претендують на управління активами НФ, у законопроекті № 2767-1 аналогічні викладеним у законопроекті № 2767.

У пояснювальній записці до законопроекту № 2767-1 зазначено, що це робиться з метою підвищення рівня функціональності та відповідальності в роботі НФ. Дозволимо собі піддати цю тезу сумніву з трьох причин.

*По-перше*, КУА – це юридична особа, яка провадить професійну діяльність з управління активами на підставі відповідної ліцензії на провадження такої діяльності (ст. 1 Закону України «Про недержавне пенсійне забезпечення»), а Кабінет Міністрів України – вищий орган у системі органів виконавчої влади (ст. 113 Конституції України). Тобто ця норма в разі її прийняття порушує інституційну цілісність системи II рівня.

*По-друге*, діяльність з управління активами здійснюється на підставі договорів (комісії, доручення, купівлі-продажу, міни, РЕПО тощо) з відповідними контрагентами, як правило, юридичними особами. Доволі складно уявити собі практичну процедуру укладання та супроводження договору комісії на купівлю-продаж цінних паперів між звичайним оператором фондового ринку та КМУ. Зайве говорити про звітність, обмін інформацією з торговцем цінними паперами, професійним адміністратором, зберігачем тощо.

*По-третє*, не зовсім зрозуміло, чому функціональність і відповідальність КМУ апріорі вважається більшою, ніж у солідної ринкової компанії з багаторічним досвідом в управлінні активами та першокласною репутацією.

Показово, що Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України не підтримує пропозиції про покладення на КМУ відповідно до його рішень управління пенсійними активами НФ. Воно цілком слушно вважає, що «одним із викликів функціонування накопичувальної пенсійної системи є саме спокуса урядових структур на використання коштів системи II рівня для погашення дефіциту державного бюджету чи дефіциту коштів солідарної системи, що може негативно позначитися на ефективності пенсійної системи» [10].

Отже, з урахуванням наведеного норми законопроекту № 2767 щодо управління активами НФ слід вважати більш переважними.

*Зберігач коштів НФ.* Згідно з чинним законодавством зберігач – банк, який здійснює свою

діяльність відповідно до законодавства про банки і банківську діяльність та відповідає вимогам закону № 1058 щодо зберігання та обслуговування коштів НФ.

Законопроект № 2767 залишає цю норму без змін.

Натомість законопроект № 2767-1 наполягає, що, поміж іншого, 100 % статутного капіталу зберігача мають перебувати в державній власності. В обґрунтування своєї позиції автори законопроекту вважають, що це дасть змогу унеможливити:

- залучення до зберігання активів НФ ненадійних та за фактом збиткових банків;
- банкрутство зберігача, у т. ч. штучне.

Зазначимо, що ці та подібні побоювання не позбавлені здорового сенсу. Зберігач за своєю суттю є ключовою ланкою системи II рівня, контролером та наглядачем над адміністратором НФ та КУА. Отже, прорахунки в його діяльності (навмисні чи ненавмисні) є джерелом підвищеної загрози втрати активів НФ. Саме тому діяльність самого зберігача має бути об'єктом підвищеного контролю з боку всіх повноважних суб'єктів держави.

Проте не зовсім зрозуміло, як державний статус зберігача сприятиме убезпеченню системи II рівня від втрати активів НФ. Сам по собі статус суб'єкта господарювання (у т. ч. й банку) визначає лише коло повноважних осіб з призначення органів управління та склад кінцевих бенефіціаріїв. Отже, до позитивних сторін пропозиції можна віднести лише безумовну можливість відновлення державою фінансового стану зберігача у разі втрати ним платоспроможності, тоді як для недержавного банку така можливість може бути відсутньою.

Натомість негативами пропозиції є:

- незадовільний нинішній фінансовий стан державних банків. Свідченням цього є переддодатковий рейтинг «(СааЗ(ср)», наданий Ощадбанку та Ексімбанку авторитетною міжнародною рейтинговою агенцією *Moody's* [11];
- політичний аспект. Не секрет, що посади перших осіб державних банків є політичними, а отже, зміна влади може прямо чи опосередковано вплинути на виконання зберігачем покладених на нього функцій;
- незначний досвід функціонування державних банків на фондовому ринку. За винятком сегмента державних цінних паперів, державні банки не є зніаними брендами на ринку зберігання активів. Їх досвід у цій сфері значно поступається багатьом іншим банкам-зберігачам;
- зниження конкуренції. Замала кількість державних банків в Україні значно зужує можливості щодо вибору гідного претендента.

Наразі важко визначити, чи переважають негативні сторони позитивну, чи ні. Усе залежить від того, яким чином у майбутньому законі буде виписано систему гарантування збереження

коштів НФ. Якщо держава візьме на себе кінцеві гарантії такого збереження, то норма щодо державного статусу зберігача втрачає сенс. Якщо ні, тоді пропозиція законопроекту № 2767-1 є більш переважною.

*Державні гарантії збереження коштів НФ.* Чинне законодавство, як і законопроект № 2767, не містять жодних норм щодо державних гарантій збереження активів НФ. Натомість законопроект № 2767–1 наголошує, що «Забезпечення повернення коштів Накопичувального фонду гарантується державою шляхом визначення у законі про державний бюджет України на відповідний рік видатків на покриття можливих втрат у сумі, не меншій прогностичної вартості активів Накопичувального фонду на кінець планового року».

Зазначимо, що сама по собі необхідність державних гарантій неодноразово була предметом фахових дискусій. Частина експертів висловлює певні побоювання відносно спроможності держави гарантувати збереження пенсійних накопичень. На нашу думку держава обов'язково повинна бути учасником системи гарантування пенсійних накопичень з кількох причин.

*По-перше*, запровадження системи II рівня ініційовано державою. Концептуальні засади функціонування цієї системи визначено законодавством. Внески до неї мають обов'язковий характер, їх розмір та механізми стягування також визначені законодавством.

*По-друге*, держава відповідатиме за діяльність НФ, оскільки він матиме статус цільового позабюджетного фонду, а за своєю адміністративно-організаційною сутністю – державної установи. Нагляд за діяльністю НФ здійснюватиме Рада у складі 14 осіб, які на пропорційній основі призначатимуться Президентом України та Верховною Радою України.

*По-третє*, однією з найбільш явних загроз збереженню пенсійних накопичень є інфляція. Водночас саме держава в особі уряду є відповідальною за стан макроекономічних показників, у т. ч. й інфляції.

По-четверте, іншою загрозою збереженню пенсійних накопичень є стан фінансових ринків, передусім – фондового. Такий стан багато в чому визначається фінансовою політикою держави та ефективністю функціонування державних регуляторів, насамперед НКЦПФР, НКРРФП та НБУ.

*По-п'яте*, ще однією загрозою збереженню накопичень є низький рівень кваліфікації або свідомо неналежне управління з боку менеджменту професійних адміністраторів, компаній з управління активами та зберігачів. Знову ж таки відповідальність за якість регулювання та нагляду за цими фінансовими інституціями лежить на державних регуляторах, які мають для цього всі необхідні механізми та повноваження, починаючи від ліцензування та закінчуючи поточним контролем діяльності фінансових установ.

Таблиця 3

**Порівняльний аналіз законопроектів № 2767 та №2767-1  
у частині запровадження системи II рівня (оціночні характеристики)**

Критерій	Законопроект № 2767	Законопроект № 2767-1
Добровільність участі	+	–
Склад Ради Накопичувального фонду (далі – НФ)	–	+
Повноваження щодо управління активами НФ	+	–
Зберігач коштів НФ*	+/-	-/+
Державні гарантії збереження коштів НФ	–	+

+ більш переважна норма.

– менш переважна норма.

\* залежно від наявності/відсутності державних гарантій.

Насамкінець, держава на законодавчому рівні визначає напрями та обмеження на інвестування накопичених коштів, керуючись, зокрема, й власними інтересами (інвестиції в державні цінні папери, можливо, в певні державні програми тощо).

З огляду на наведене, вважаємо, що держава, хоча й не виключно, в останню чергу, але таки повинна нести відповідальність, тобто бути остаточним гарантом збереження коштів пенсійних накопичень. При цьому дискусійними питаннями залишаються такі: що саме повинно гарантуватися і які для цього необхідні механізми? [12, 13]. Але необхідність державних гарантій збереження активів НФ як таких не залишає жодного сумніву. Наведена норма законопроекту № 2767-1 виписана не ідеально, проте сам факт визнання державою відповідальності за долю активів НФ складно переоцінити.

З урахуванням цього норма законопроекту №2767-1, яка вперше декларує зобов'язання держави з цього питання, має досить прогресивний вигляд. Усе зазначене узагальнено в таблиці 3.

### Список використаних джерел

1. *Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запровадження накопичувальної системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування та єдиних принципів нарахування пенсій* : проект закону України / (реєстр. № 2767 від 30.04.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=55000](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55000)

2. *Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо накопичувальної системи державного пенсійного страхування та єдиних підходів до нарахування пенсій* : проект закону України / (реєстр. № 2767-1 від 08.05.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=55054](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55054)

3. Маслічук С. Фінансові аспекти реформування пенсійних систем / С. Маслічук // Наукові записки Національного університету «Острозька академія», 2014 р. – С. 119–124. – (Сер. «Економіка», вип. 25).

### Висновки

Обидва альтернативні законопроекти в частині запровадження системи II рівня мають і недоліки, і переваги.

Отже, Верховній Раді України доцільно поєднати в майбутньому законі позитивні норми обох законопроектів. Тому в кінцевій редакції Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запровадження накопичувальної системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування та єдиних принципів нарахування пенсій» положення щодо участі в системі II рівня, повноважень у частині управління активами НФ та недержавного статусу зберігача мають бути викладені в редакції законопроекту № 2767.

Натомість норми щодо державних гарантій збереження коштів НФ та складу Ради НФ доцільно викласти у редакції законопроекту № 2767-1.

### References

1. *Pro vnesennya zmin do deyakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo zaprovadzhennya nakopychuvальної systemy zahalnoobov'yazkovoho derzhavnoho pensijnoho strakhuvannya ta yedynykh pryncypiv narakhuvannya pensij* : projekt zakonu Ukrainy / (reestr. № 2767 vid 30.04.2015 r. Retrieved from [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=55000](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55000)

2. *Pro vnesennya zmin do deyakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo nakopychuvальної systemy derzhavnoho pensijnoho strakhuvannya ta yedynykh pidkhodiv do narakhuvannya pensij* : projekt zakonu Ukrainy / (reestr. № 2767-1 vid 08.05.2015 r. Retrieved from [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=55054](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55054)

3. Maslichuk S. Finansovi aspekty reformuvannya pensijnykh system / S. Maslichuk // Naukovi zapysky Nacionalnoho universytetu «Ostrozka akademiya», 2014 r. – S. 119–124. – (Ser. «Ekonomika», vyp. 25).

4. *Світовий* досвід у реформуванні пенсійних систем [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://finrep.kiev.ua/download/intl\\_experience\\_pension\\_systems\\_i4\\_aug2014\\_ua.pdf](http://finrep.kiev.ua/download/intl_experience_pension_systems_i4_aug2014_ua.pdf)
5. *Федоренко А.* Економічна складова накопичувальної пенсійної системи / А. Федоренко [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://pf.kinto.com/files/articles/74/53\\_2.pdf](http://pf.kinto.com/files/articles/74/53_2.pdf)
6. *Кравченко М.* Накопичувальна пенсійна система як інструмент соціального захисту громадян / М. Кравченко [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.academy.gov.ua/ej/ej11/txts/10kmvszg.pdf>
7. *Шевченко О.* Інституційні проблеми запровадження обов'язкової накопичувальної пенсійної системи в Україні / О. Шевченко [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.ekmair.ukma.edu.ua/bitstream/handle/123456789/3630/Shevchenko\\_Institutsiini\\_problemy\\_zaprovadzhennia.pdf;jsessionid=24BC917F56607561208B804BA8A16D5E?sequence=3](http://www.ekmair.ukma.edu.ua/bitstream/handle/123456789/3630/Shevchenko_Institutsiini_problemy_zaprovadzhennia.pdf;jsessionid=24BC917F56607561208B804BA8A16D5E?sequence=3)
8. *Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування* : закон України від 9.07.2003 року № 1058–IV // Урядовий кур'єр. – № 150. – 2003. – 14 серп.
9. *Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запровадження накопичувальної системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування та єдиних принципів нарахування пенсій»* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=55000](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55000)
10. *Висновок на проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо накопичувальної системи державного пенсійного страхування та єдиних підходів до нарахування пенсій»* (від 08.05.2015 р. № 2767-1) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=55054](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55054)
11. *Самаєва Ю.* Почем обойдутся экономике депозиты с супердоходностью? / Ю. Самаєва [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://gazeta.zn.ua/finances/pochem-oboydutsya-ekonomike-depozity-s-superdohodnostyu-.html>
12. *Коваль О. П.* Щодо гарантій збереження коштів загальнообов'язкової накопичувальної пенсійної системи / О. П. Коваль // Економіка України. – 2012. – №2. – С. 80–83.
13. *Коваль О. П.* Механізми забезпечення гарантій збереження коштів пенсійних накопичень / О. П. Коваль // Формування ринкових відносин в Україні. – 2011. – № 5. – С. 217–222.
4. *Svitovyy* dosvid u reformuvanni pensijnykh system. Retrieved from [http://finrep.kiev.ua/download/intl\\_experience\\_pension\\_systems\\_i4\\_aug2014\\_ua.pdf](http://finrep.kiev.ua/download/intl_experience_pension_systems_i4_aug2014_ua.pdf)
5. *Fedorenko A.* Ekonomichna skladova nakopychuvalnoyi pensijnoyi systemy / A. Fedorenko. Retrieved from [http://pf.kinto.com/files/articles/74/53\\_2.pdf](http://pf.kinto.com/files/articles/74/53_2.pdf)
6. *Kravchenko M.* Nakopychuvalna pensijna systema yak instrument socialnoho zakhystu hromadyan / M. Kravchenko. Retrieved from <http://www.academy.gov.ua/ej/ej11/txts/10kmvszg.pdf>
7. *Shevchenko O.* Instytuciini problemy zaprovadzhennya obovyazkovoyi nakopychuvalnoyi pensijnoyi systemy v Ukraini / O. Shevchenko. Retrieved from [http://www.ekmair.ukma.edu.ua/bitstream/handle/123456789/3630/Shevchenko\\_Institutsiini\\_problemy\\_zaprovadzhennia.pdf;jsessionid=24BC917F56607561208B804BA8A16D5E?sequence=3](http://www.ekmair.ukma.edu.ua/bitstream/handle/123456789/3630/Shevchenko_Institutsiini_problemy_zaprovadzhennia.pdf;jsessionid=24BC917F56607561208B804BA8A16D5E?sequence=3)
8. *Pro zahalnoobovyazkove derzhavne pensijne strakhuvannya* : zakon Ukrainy vid 9.07.2003 r. № 1058–IV // Uryadoviy kuryer. – № 150. – 2003. – 14 serp.
9. *Poyasnyuvalna zapyska do projektu Zakonu Ukrainy «Pro vnesennya zmin do deyakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo zaprovadzhennya nakopychuvalnoyi systemy zahalnoobovyazkovoho derzhavnoho pensijnoho strakhuvannya ta yedynykh pryncypiv narakhuvannya pensij»*. Retrieved from [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=55000](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55000)
10. *Vysnovok na projekt Zakonu Ukrainy «Pro vnesennya zmin do deyakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo nakopychuvalnoyi systemy derzhavnoho pensijnoho strakhuvannya ta yedynykh pidkhodiv do narakhuvannya pensij»* (vid 08.05.2015 r. № 2767-1) Retrieved from [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=55054](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55054)
11. *Samaeva Yu.* Pochem obojdutsya ekonomyke depozyty s superdokhodnostyu? / Yu. Samaeva. Retrieved from <http://gazeta.zn.ua/finances/pochem-oboydutsya-ekonomike-depozity-s-superdohodnostyu-.html>
12. *Koval O. P.* Shchodo harantij zberezhennta koshtiv zahalnoobovyazkovoyi nakopychuvalnoyi pensijnoyi systemy / O. P. Koval // Ekonomika Ukrainy. – 2012. – №2. – S. 80–83.
13. *Koval O. P.* Mekhanizmy zabezpechennya harantij zberezhennta koshtiv pensijnykh nakopychen / O. P. Koval // Formuvannya rynkovykh vidnosyn v Ukraini. – 2011. – № 5. – S. 217–222.



# ПРО НЕОБХІДНІСТЬ УДОСКОНАЛЕННЯ ВЕЛИЧИН ПРОЖИТКОВОГО МІНІМУМУ ТА МІНІМАЛЬНОЇ ЗАРОБІТНОЇ ПЛАТИ

Ковязіна Кароліна Олександрівна,  
кандидат соціологічних наук

Наразі назріла проблема перегляду виконання надання державою соціальної гарантії забезпечення базового рівня оплати праці. На практиці встановлення мінімальної заробітної плати визначається не як соціальний стандарт оплати праці, а як технічний норматив для розрахунку заробітної плати в бюджетній сфері. Це має низку негативних наслідків. Головними з них є поширення бідності поміж працюючого населення, неможливості відтворення робочої сили працівником, оскільки задоволення потреб можливе тільки на фізіологічному рівні, ігноруючи соціальний та культурний рівні. У такий ситуації порушується конституційне право громадян на забезпечення достатнього рівня життя. Одним з основних чинників, який впливає на такий стан мінімальної заробітної плати є єдиний базовий державний стандарт – прожитковий мінімум, на основі якого визначається мінімальна заробітна плата. При цьому легітимність прожиткового мінімуму давно ставиться під сумнів, оскільки він також є технічним інструментом для обчислення основних державних гарантій (мінімальної заробітної плати, мінімальної пенсії, соціальних допомог), а не головним інструментом соціального забезпечення в соціальній політиці. З огляду на це, пропонується, по-перше, перегляд визначення прожиткового мінімуму та методу його обчислення, а по-друге, включити в його величину податок на доходи фізичних осіб. Навіть ці зміни позитивно вплинуть на стан мінімальної заробітної плати.

**Ключові слова:** прожитковий мінімум, мінімальна заробітна плата, социальное обеспечение, социальный стандарт, социальная гарантия.

KOVYAZINA KAROLINA

ABOUT THE NEED TO IMPROVE OF LIVING AND MINIMUM WAGES.

State provision of the basic wage as the social guarantee is questionable. Setting minimum wage is the technical standard for the calculation of wages in the public sector instead the social standard wage. The main negative consequence of this is the widespread poverty among the working population, inability reproduction of labor work because the satisfaction of needs is possible only on the physiological level, ignoring the social and cultural level. In this situation the constitutional right of citizens to ensure an adequate standard of living is violated. Cost of living is a major factor that affects the low level of the minimum wage because it is determined based on cost of living. However the legitimacy of cost of living has long been questioned because it is also a technical tool for the calculation basic state guarantees (such as minimum wage, minimum pension, social allowances) and is not the main instrument of social security in social policy. That's why, firstly, is necessary the review the value of the cost of living and method of its calculation and, secondly, the increasing its size to the size of the tax rate on personal income. Since income tax is not put into the cost of living for able-bodied persons. Even these changes will have a positive impact on the minimum wage.

**Keywords:** living wage, minimum wage, social welfare, social standards and social guarantees.

Відповідно до ст. 6 Закону України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» єдиним базовим державним соціальним стандартом в Україні є прожитковий мінімум. У соціальній сфері стандарт можна визначити як рівень споживання суспільних благ, необхідний для гідного життя. Відповідно, з боку держави це означає забезпечення такого рівня життя для громадян.

Прожитковий мінімум як єдиний державний соціальний стандарт в Україні виконує головну функцію в соціальній політиці держави. По-перше, він має забезпечувати визначені Конституцією України соціальні права та державні соціальні гарантії достатнього життєвого рівня для

кожного, а по-друге, на його основі визначаються державні соціальні гарантії та стандарти у сферах доходів населення, житлово-комунального, побутового, соціально-культурного обслуговування, охорони здоров'я та освіти [1].

Однак на практиці значущість прожиткового мінімуму в соціальній політиці нівелюється. До цього призводить низка чинників: від формальних неточностей в Законі України «Про прожитковий мінімум» до викривленого використання прожиткового мінімуму в політиці соціального забезпечення. Таких чинниками є:

1) наявність неточних визначень понять, неповний перелік видів соціальної допомоги та соціальних виплат, їх адресатів та сфер дії; за-

значення не всіх функцій прожиткового мінімуму;

2) існування правової колізії у визначенні величини мінімальної вартості наборів продовольчих та непродовольчих товарів і послуг, на основі якої встановлюється прожитковий мінімум;

3) віджилий обрахунок величини прожиткового мінімуму (насамперед метод обчислення), принципів формування та затвердження наборів продуктів харчування, непродовольчих товарів і послуг та застарілий вміст наборів [2];

4) закріплене в законі, але не діюче на практиці, положення щодо збільшення прожиткового мінімуму на суму обов'язкових платежів та на розмір ставки податку з доходів фізичних осіб для тих, хто підлягає обов'язковому державному соціальному страхуванню [3];

5) установлений прожитковий мінімум у реальності ледве дає можливість забезпечити первинні (фізіологічні) потреби людини. До його величини не закладено життєво необхідні витрати, детерміновані сучасністю – будівництво, купівля чи оренда житла, видатки на дошкільну, шкільну та вищу освіту, оздоровлення, оплату медичних і телекомунікаційних послуг;

6) зведення прожиткового мінімуму – державного соціального стандарту – до мізерної величини, що не в змозі забезпечити нормального функціонування організму людини та задовольнити основні соціальні та культурні потреби особистості, як цього вимагає закон [4].

На законодавчому рівні закріплено, що на основі державних соціальних стандартів визначаються державні соціальні гарантії. До останніх належать мінімальна заробітна плата, мінімальна пенсія за віком, соціальна допомога та розміри інших видів соціальних виплат. Відповідно, величина соціального стандарту, тобто прожиткового мінімуму, безпосередньо впливає на величину соціальних гарантій з боку держави.

Поміж соціальних гарантій мінімальна заробітна плата є основою для економічного становища працюючих, які є найбільш економічно ак-

тивною верствою населення. У такому підході мінімальна заробітна плата має бути гарантією задоволення основних потреб людини та відновлення її трудових ресурсів.

В Україні поміж працюючого населення заробітну плату меншу за прожитковий мінімум та мінімальну заробітну плату отримують 3,1 % [5]. Проте, на наш погляд, доцільно вважати, що ті, хто отримує до 1500 грн тими, що баланшують на межі мінімальної заробітної плати, оскільки при вирахуванні податків на виході отримуємо суму, що є меншою, ніж прожитковий мінімум (1500 грн  $- 3,6 \% \text{ ЄСВ} = 1446 \text{ грн} - 15 \% = 1229,1 \text{ грн}$ ; при прожитковому мінімумі в 1378 грн). Отже, кількість тих, хто отримує мінімальну заробітну плату складає 13,7 % трудящих. І хоча вже кілька років спостерігається тенденція зменшення кількості працівників, оплата праці яких знаходиться нижче від мінімальної заробітної плати (у 2010 р. – 7,1 %) [6], проте зазначена тенденція не супроводжується збільшенням працівників, які отримують заробітну плату більшу за прожитковий мінімум. Це означає, що підвищення оплати праці працівників є тільки статистичним, а не за рахунок збільшення заробітної плати. Відповідно, треба шукати причини такого підвищення в інших сферах, наприклад, можна припустити, що відбувається збільшення частки безробітних поміж тих, хто отримував мінімальну заробітну плату.

Залежність показника мінімальної заробітної плати від прожиткового мінімуму визначена Законом України «Про оплату праці»: мінімальна заробітна плата встановлюється в розмірі, не нижчому від розміру прожиткового мінімуму для працездатних осіб [7]. Однак тільки з 2010 р. ці розміри почали хоча б збігатися. У такій ситуації можна стверджувати, що неспроможність прожиткового мінімуму забезпечувати достатній рівень життя громадян повністю стосується і мінімальної заробітної плати.

Ведення воєнних дій та військова спрямованість економіки країни на забезпечення націо-

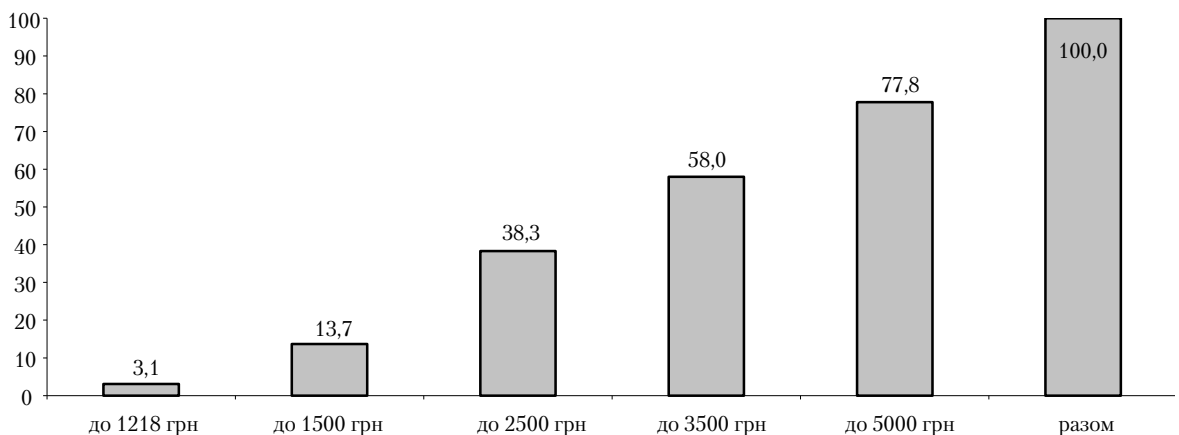


Рис. Розподіл кількості працівників за розмірами заробітної плати, нарахованої за червень 2015 року (кумулятивно)

нальної безпеки супроводжується збільшенням заборгованості з виплати заробітної плати, підвищенням цін у харчовій, комунальній, транспортній та інших сферах, а отже, зниженням купівельної спроможності:

- у 2014 р. відбулося значне зростання обсягів боргу із виплати заробітних плат працівникам, хоча впродовж 2010–2013 рр. спостерігалася тенденція поліпшення розрахунків з ними. Так, загальна сума заборгованості з виплати заробітної плати на початку 2015 р. порівняно з 2014 р. збільшилася у понад 3 рази, або на 1683,8 млн грн, і на 1 січня 2015 р. становила 2436,8 млн грн [6]. Тенденція зростання заборгованості з виплати заробітних плат продовжує зберігатися кожного місяця (без урахування частини району проведення АТО заборгованість із виплати заробітної плати станом на січень 2015 р. становила 1320,1 млн грн, а в жовтні – 1908,1 млн грн [8]);

- показник реальної заробітної плати вперше за 5 років у 2014 р. знизився на 6,5 % порівняно з попереднім роком, а показники грудня 2014 р. до грудня 2013 р. – на 13,6 % [6]. І хоча фіксується тенденція сталого підвищення показника номінальної заробітної плати, реальна заробітна плата стає дедалі меншою. Так, за даними Держстату України, середньомісячна заробітна плата штатних працівників за січень-серпень 2015 р. становила 3975 грн, що на 16,9 % більше, ніж у відповідному періоді 2014 р. Водночас індекс реальної заробітної плати порівняно із серпнем 2014 р. складав 80,8 % [9];

- на зменшення реальної заробітної плати також вказує Індекс споживчих цін, який від початку року мав тенденцію до збільшення (у січні він становив 103,1, у лютому – 105,3, у березні – 110,8, травні – 102,2, червні – 100,4, липні – 99,0, серпні – 99,2, вересні – 102,3 [10], а у вересні 2015 р. відповідно до вересня 2014 р. зріс на 51,9 %).

У такій ситуації визначена державою мінімальна заробітна плата, яку отримує 13,7 % працівників, не в змозі гарантувати достатній життєвий рівень, як гарантує Конституція України (ст. 48). З такого погляду можна поставити під сумнів визначення мінімальної заробітної плати на основі прожиткового мінімуму. На це вказують і такі чинники:

- прожитковий мінімум не виконує функції державного соціального стандарту, оскільки не здатний задовольнити основні потреби громадян у всіх соціальних групах на фізіологічному та соціальному рівнях. Особливо на це впливає застарілий перелік товарів і послуг, які входять до споживчого кошика для працездатних осіб. Це значно знижує його вартість, що, зрештою, визначає прожитковий мінімум (і мінімальну заробітну плату) на низькому рівні;

- від величини прожиткового мінімуму залежить величина індексації грошових доходів

населення, у т. ч. й заробітної плати. Індexсація при заниженому прожитковому мінімумі не покриває реального підвищення споживчих цін. У цьому питанні слід звернути увагу на зміну підходу до індексації, зокрема проведення індексації доходів населення пропорційно зростанню цін залежно від рівня доходів. Це вплине на поліпшення економічного стану осіб з низькими доходами, оскільки індексація для них проводитиметься раніше, ніж для осіб із середніми та високими доходами;

- окремо треба підкреслити актуальні питання щодо податку з доходів фізичних осіб. Даний податок є обов'язковим і значно впливає на кінцеву суму, яку отримує «на руки» працівник, і яка може бути нижчою за прожитковий мінімум. Проте тут є проблема: в Законі України «Про прожитковий мінімум» Конституційним Судом України визнано, що має виконуватися положення щодо *збільшення прожиткового мінімуму на суму обов'язкових платежів та на розмір ставки податку з доходів фізичних осіб, які відповідно до законодавства підлягають обов'язковому державному соціальному страхуванню*. Однак дане положення не береться до уваги при розрахунку прожиткового мінімуму і його подальшого затвердження в Законі України «Про Державний бюджет України». Тобто в розрахунках споживчого кошика для працездатних осіб не закладається оподаткування прибутку, що, зрештою, призводить до отримання доходу, який ледве забезпечує задоволення фізіологічних потреб працівника та членів його сім'ї.

Таким чином, аналіз політики соціального забезпечення держави вказує на те, що прожитковий мінімум у тому вигляді, який існує тепер, не тільки не може забезпечити державного стандарту достатнього життєвого рівня, а й негативно впливає на економічне становище працюючих, особливо в бюджетній сфері. Існуючий рівень базових гарантій у сфері оплати праці фактично є *фікцією*, оскільки мінімальна заробітна плата:

- прирівняна до встановленого прожиткового мінімуму, який не забезпечує нормального фізіологічного функціонування людини;

- не підвищується на рівень інфляції 2015 р., залишаючись майже на рівні грудня 2013 р., бо збільшення прожиткового мінімуму для працездатних осіб на 160 грн не в змозі врахувати інфляційні процеси.

За таких умов заробітна плата втрачає свої головні функції – відтворювальну та стимулюючу. При існуючій мінімальній заробітній платі не відбувається забезпечення працюючого та його сім'ї необхідними життєвими благами для відновлення витраченої в процесі виробництва робочої сили. Із цього впливає втрата мотивації працівника в поліпшенні результатів своєї діяльності, оскільки заробітна плата не може га-

рантувати йому ані гідного рівня життя, ані мінімального, базового достатку.

Це призводить до того, що, по суті, працюючі залишаються *соціально незахищеними* державою перед роботодавцями, оскільки встановлений нею гарантований рівень заробітної плати є економічно вигідним для роботодавця. Це сприяє поширенню нелегальної діяльності та вторинної зайнятості поміж працівників. Крім того, важливим є питання поширення бідності серед зайнятого населення, оскільки, отримуючи встановлену мінімальну заробітну плату, працююча людина фактично залишається бідною. Це має етично-емоційний вплив на працюючих, оскільки ситуація, в якій людина працює, але її дохід не в змозі задовольнити фізіологічні, соціальні та культурні потреби, призводить до приниження її гідності. Одним із важливих наслідків відсутності ефективних робочих місць та гідної оплати праці є відплив робочої сили за кордон.

Встановлення мінімальної заробітної плати, яка відповідає реальності та змінюється залежно від зміни макроекономічних показників (вартість життя, економічні умови), має стати пріоритетним завданням соціальної політики, оскільки це забезпечить виконання конституційних прав працюючих, соціальних стандартів та гарантій з боку держави.

При встановленні мінімального рівня заробітної плати в Конвенції МОП № 131 (ст. 3) рекомендується враховувати такі чинники: потреби працівників та їхніх сімей, загальний рівень заробітної плати в країні, вартість життя, соціальні допомоги, відносний рівень життя інших соціальних груп, економічні чинники, у т. ч. необхідні умови економічного розвитку, рівень продуктивності й бажаність досягнення та підтримання високого рівня зайнятості [11]. Разом із цим також слід виходити з вирішення проблеми бідності працюючого населення. Реалізація такої політики сприятиме позитивний ефект на економіку країни, зокрема активізацію ринку праці та формуванню більшого ринкового попиту.

Дії в цьому напрямі зможуть забезпечити відтворення працюючого та його сім'ї, нададуть зайнятим необхідний соціальний захист стосовно мінімально допустимого рівня оплати праці, сприятимуть реальній боротьбі з бідністю, підвищенню платоспроможності громадян, своєчасній сплаті комунальних платежів, відновленню економічної активності виробничих галузей економіки, розширенню сфери зайнятості, скороченню розриву між українськими реаліями та європейськими стандартами [12].

Таким чином, існує нагальна проблема порушення функціональності мінімальної заробітної плати, встановленої та гарантованої державою. Першочерговим завданням має стати перетворення мінімальної заробітної плати в базову (мінімальну) соціальну гарантію для працюючого населення. В основі такої зміни має бути прин-

цип скорочення розриву між малозабезпеченими та середнім класом, оскільки ефективна система соціальних стандартів є обов'язковою передумовою формування потужного середнього класу та ліквідації глибокого розшарування суспільства.

Високий рівень державного соціального стандарту та соціальних гарантій стануть досяжні за умови виключення з практики соціального управління системи соціальних мінімумів та впровадження якісної системи соціальних стандартів з позиції забезпечення нормальної життєдіяльності й гідності людини. За такого підходу прожитковий мінімум як державний соціальний стандарт має забезпечувати достатній рівень життя людини, бути вихідним, базовим, який гарантується державою, а не рівнем мінімального виживання, адже в підсумку прожитковий мінімум справляє значний вплив на стан суспільства:

- неадекватність прожиткового мінімуму дискредитує соціальну політику та безпосередньо політику забезпечення доходів населення;

- неможливість людини забезпечити свої базові потреби призводить до наростання соціальної напруженості, масових незадоволень політикою влади, що провокує наростання соціальної втоми та протестних настроїв у суспільстві. Це породжує соціальні конфлікти, становить загрозу єдності суспільства та національній безпеці України;

- довгостроковий ефект від ситуації, коли задовольняються тільки базові потреби людини та ігноруються соціальні, культурні, виявляється в зниженні якості людського капіталу країни майбутніх поколінь, призводить до падіння їх культурного розвитку.

Відповідно до вітчизняного законодавства та стратегій розвитку, ратифікованих міжнародних угод та конвенцій, необхідності підтримки громадян та їх адаптації до значних економічних та соціальних втрат, що спричинено складними економічними умовами та веденням воєнних дій на сході країни, існуванням потреби попередження можливих соціальних конфліктів у суспільстві, необхідним є перегляд основних уявлень про соціальні стандарти й гарантії оплати праці та прийняття відповідних рішень з боку держави. Потрібно здійснити такі кроки:

- встановити розмір мінімальної заробітної плати з урахуванням єдиного соціального внеску та податку на доходи фізичних осіб, тобто встановити величину мінімальної заробітної плати після її оподаткування;

- перезатвердити продовольчий набір та набори товарів і послуг для працездатних осіб з додаванням до номенклатури витрат на актуальні товари та послуги;

- провести поетапне збільшення показника мінімальної заробітної плати таким чином, щоб досягти й перевищити величину фактичного прожиткового мінімуму.

## Список використаних джерел

1. *Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії* : закон України від 05.10.2000 р. № 2017-III, ст. 3 та 6 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2017-14>
2. Ковязіна К. О. Щодо удосконалення методики визначення прожиткового мінімуму в Україні : аналіт. зап. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/1538>
3. Ковязіна К. О. Щодо удосконалення Закону України «Про прожитковий мінімум» : аналіт. зап. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/1642>
4. *Про прожитковий мінімум* : закон України від 15.07.1999 р. № 966-XIV, ст. 1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/966-14>
5. *Розподіл кількості працівників за розмірами заробітної плати, нарахованої за червень 2015 року* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>
6. *Заробітна плата та стан її виплати у 2014 році* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://ukrstat.org/uk/druk/publicat/kat\\_u/publ11\\_u.htm](http://ukrstat.org/uk/druk/publicat/kat_u/publ11_u.htm)
7. *Про оплату праці* : закон України від 24.03.1995 р. № 108/95-ВР (редакція від 01.01.2015 р., ст. 9) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/108/95-%D0%B2%D1%80>
8. *Динаміка суми заборгованості із виплати заробітної плати* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://ukrstat.org/operativ/operativ2015/gdn/prc\\_rik/prc\\_rik\\_r/dsz\\_r\\_U.html](http://ukrstat.org/operativ/operativ2015/gdn/prc_rik/prc_rik_r/dsz_r_U.html)
9. *Інформація щодо основних показників рівня життя населення у січні-серпні 2015 року* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/category?cat\\_id=141688](http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/category?cat_id=141688)
10. *Індекси споживчих цін на товари та послуги у 2015 році (до попереднього місяця)* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://ukrstat.org/uk/operativ/operativ2015/ct/is\\_c/isc\\_u/isc2015m\\_u.html](http://ukrstat.org/uk/operativ/operativ2015/ct/is_c/isc_u/isc2015m_u.html)
11. *Про оплату праці* : закон України від 24.03.1995 № 108/95-ВР (редакція від 01.01.2015 р., ст. 6) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/108/95-%D0%B2%D1%80>
12. *Конвенція Міжнародної організації праці № 131 про встановлення мінімальної заробітної плати з особливим урахуванням країн, що розвиваються* : ратифіковано Законом України від 19.10.2005 р. № 2997-15 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/993\\_149](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/993_149)
13. *Гідна мінімальна заробітна плата – запорука гідного життя працівника* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.fpsu.org.ua/napryamki-diyalnosti/virobnicha-politika-ta-kolektivno-dogovirne-regulyuvannya/7060-gidna-minimalna-zarobitna-plata-zaporuka-gidnogo-zhittya-pratsivnika>

## References

1. *Pro derzhavni socialni standarty ta derzhavni socialni garantii* : zakon Ukrainy vid 05.10.2000 r. № 2017-III, st. 3 ta 6. Retrieved from <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2017-14>
2. Kovyazina K. O. Shchodo udoskonalennja metodyky vyznachennja prozhytkovogo minimumu v Ukraini : analit. zap. Retrieved from <http://www.niss.gov.ua/articles/1538>
3. Kovyazina K. O. Shchodo udoskonalennia zakonu Ukrainy «Pro prozhitkovyj minimum» : analit. zap. Retrieved from <http://www.niss.gov.ua/articles/1642>
4. *Pro prozhytkovyy minimum* : zakon Ukrainy vid 15.07.1999 r. №966-XIV, st. 1. Retrieved from <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/966-14>
5. *Rozpodil kilkosti pracivnykiv za rozmiramy zarobitnoi platy, narahovanoi za cherven 2015 roku*. Retrieved from <http://www.ukrstat.gov.ua>
6. *Zarobitna plata ta stan yi vyplaty u 2014 roci*. Retrieved from [http://ukrstat.org/uk/druk/publicat/kat\\_u/publ11\\_u.htm](http://ukrstat.org/uk/druk/publicat/kat_u/publ11_u.htm)
7. *Pro oplatu praci* : zakon Ukrainy vid 24.03.1995 r. № 108/95-VR (redakcija vid 01.01.2015 r., st. 9). Retrieved from <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/108/95-%D0%B2%D1%80>
8. *Dinamika sumy zaborgovanosti iz vyplaty zarobitnoi platy*. Retrieved from [http://ukrstat.org/operativ/operativ2015/gdn/prc\\_rik/prc\\_rik\\_r/dsz\\_r\\_U.html](http://ukrstat.org/operativ/operativ2015/gdn/prc_rik/prc_rik_r/dsz_r_U.html)
9. *Informacija shchodo osnovnyh pokaznykiv rivnja zhyttja naselennja u sichni-serpni 2015 roku*. Retrieved from [http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/category?cat\\_id=141688](http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/category?cat_id=141688)
10. *Indeksy spozhyvchyh cin na tovary ta poslugy u 2015 roci (do poperednjogo misjacija)*. Retrieved from [http://ukrstat.org/uk/operativ/operativ2015/ct/is\\_c/isc\\_u/isc2015m\\_u.html](http://ukrstat.org/uk/operativ/operativ2015/ct/is_c/isc_u/isc2015m_u.html)
11. *Pro oplatu praci* : zakon Ukrainy vid 24.03.1995 r. № 108/95-VR (redakcija vid 01.01.2015 r., st. 6). Retrieved from <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/108/95-%D0%B2%D1%80>
12. *Konvencija Mizhnarodnoi organizacii praci № 131 pro vstanovlennja minimalnoi zarobitnoi platy z osoblyvym urahuvanniam krain, shcho rozvyvajutsja* : ratyfikovano Zakonom Ukrainy vid 19.10.2005 r. № 2997-15. Retrieved from [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/993\\_149](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/993_149)
13. *Gidna minimalna zarobitna plata – zaporuka gidnogo zhyttja pracivnyka*. Retrieved from <http://www.fpsu.org.ua/napryamki-diyalnosti/virobnicha-politika-ta-kolektivno-dogovirne-regulyuvannya/7060-gidna-minimalna-zarobitna-plata-zaporuka-gidnogo-zhittya-pratsivnika>

# ЧИ ПОТРІБНА УКРАЇНІ ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА У СФЕРІ ВНУТРІШНЬОЇ МІГРАЦІЇ?

Малиновська Олена Анатоліївна,  
доктор наук з державного управління, старший науковий співробітник

Розглянуто питання внутрішньої міграції населення України, що набуває особливої актуальності внаслідок сучасних соціально-економічних загроз, зокрема значної кількості внутрішніх недобровільно переміщених осіб. Зроблено висновок щодо необхідності сприяти підвищенню внутрішньої мобільності населення як засобу пришвидшення економічного розвитку й альтернативи виїзду на роботу за кордон, запропоновано деякі рекомендації щодо регулювання внутрішніх переміщень. Першочерговим завданням є ліквідація адміністративних перепон мобільності населення, перетворення рудиментарної системи реєстрації за місцем проживання на просту і зручну для громадян. Необхідно забезпечити не лише формальні, а й реальні умови реалізації права на свободу пересування через розбудову дорожно-транспортної системи, сприяння працевлаштуванню по всій території країни, розвиток ринку доступного орендного житла. Питання внутрішньої міграції мають враховуватися під час розроблення заходів соціально-економічної регіональної політики. Для належного їх планування необхідне чітке розуміння внутрішніх міграційних процесів, їх інтенсивності, спрямованості, рушійних сил та наслідків. Тому для обґрунтованості політичних рішень необхідні систематичні наукові дослідження відповідних питань, належний статистичний супровід внутрішніх міграцій.

**Ключові слова:** внутрішня міграція, міграційна політика, регіональна політика.

**MALYNOVSKA OLENA**

**DOES UKRAINE NEED A STATE POLICY IN THE SPHERE OF INTERNAL MIGRATION?**

The issue of internal migration of the population of Ukraine has acquired urgency due modern social and economic threats, in particular a significant amount of internal Displaced Persons. The conclusion about the need to enhance internal mobility as a mean to accelerate economic development and the alternative for departure for working abroad is made. A number of recommendations concerning the regulation of internal migration is suggested. The immediate task is to eliminate administrative obstacles for mobility, to convert the rudimentary system of residence registration in simple and convenient for citizens. It is necessary to ensure not only formal, but also real conditions for the realization of the right of freedom of movement through the construction of the road transport system, promoting employment throughout the country, the development of affordable rental housing. Issues of internal migration should be taken into account in the course of developing of the socio-economic regional policy. For its proper planning the clear understanding of migration processes, their intensity, directions, driving forces and effects are needed. That's why the systematic research of relevant issues, the proper statistics of internal migration are needed to justify the political decisions.

**Keywords:** internal migration, migration policy, regional policy.

Внутрішня міграція, тобто переміщення населення в кордонах окремих держав, за обсягами значно переважає міжнародну. Згідно з підрахунками ООН, внутрішніми мігрантами є не менше 12 % населення планети, тоді як міжнародними – трохи більше ніж 3 %. Так само, як і міграція за кордон, внутрішні переміщення можуть бути джерелом підвищення доходів, зменшення бідності, набуття нових знань. Вони здатні сприяти раціональнішому розміщенню населення, збалансованості ринку праці, розвитку територій.

Важливо, що внутрішня міграція не спричиняє втрат трудового та інтелектуального потенціалу країни. Понад те, вона є вагомим альтернативним виїзду за кордон.

Водночас внутрішня міграція може призвести до посилення регіональних диспропорцій, деградації сільських населених пунктів, лягти важким тягарем на міську інфраструктуру. У сучас-

ній Україні внаслідок подій, які спричинили масові недобровільні переміщення населення, виклики для держави, що несе внутрішню міграцію, значно загострилися.

Попри це, і суспільні дискусії, і політичні рішення спрямовані передусім на врегулювання міждержавних міграційних процесів. Незначну увагу приділяють вивченню внутрішньої міграції й науковці. Цю сферу досліджували Т. Драгунова, О. Купець, Е. Лібанова, В. Позняк, У. Садова, О. Хомра та ін., проте відповідних робіт небагато, питання міграційної політики щодо внутрішньої міграції в них практично не порушувалося.

У зв'язку з цим, **метою** статті є спроба розглянути доцільність і можливість державного регулювання внутрішньої міграції, запропонувати можливі підходи до розроблення відповідних заходів.

За даними державної статистики, внутрішні переміщення населення України, що статистич-

но обліковуються на основі реєстрації/зняття з реєстрації місця проживання, приблизно в 10 разів переважають за обсягом зареєстровані випадки зовнішньої міграції. Разом з тим, якщо на рубежі 1980–1990-х років фіксувалося до 3 млн фактів прибуття та вибуття, то нині – майже мільйон. Після краху радянської системи обсяги внутрішніх міграцій значно скоротилися, що було наслідком зникнення притаманних попередньому періоду організованих наборів робочої сили, а також пов'язано зі зростанням цін на житло, труднощами з працевлаштуванням тощо.

Домінують у внутрішньодержавному перерозподілі населення міграції між селом і містом. На початку 1990-х років в умовах кризи перехідного періоду рух мігрантів до міст уповільнився, а зворотний потік інтенсифікувався. Однак уже у другій половині 1990-х років міграційні потоки врівноважилися, а невдовзі втрати сільського населення за рахунок виїзду до міст відновилися і 2005 р. перевищили 50 тис. Надалі цей показник зменшився, проте залишився від'ємним. Особливо активно село залишає молодь. Інтенсивність вибуття сільських мешканців 15–19 років у 3-4 рази вища, ніж сільського населення загалом, що пришвидшує старіння сільського населення [1].

У міжрегіональних міграціях основним реципієнтом є столиця, м. Київ. Якщо у 2012 р. додатне міграційне сальдо столиці сягнуло 24 тис. (внутрішня та зовнішня міграція разом), то за умов сучасної кризи міграційний приріст зменшився – 14,4 тис. у 2014 р. Це, однак, більше ніж будь-де в Україні.

Порівняно з розвиненими країнами, де внутрішні міграції є важливим чинником збалансування ринку праці (наприклад, середньостатистичний американець змінює місце проживання 13 разів упродовж життя, британець – 7 разів [2]), мобільність українців невисока. За результатами опитування, проведеного глобальною компанією з маркетингових досліджень *Synovate* в 2010 р. у Росії, Україні, Болгарії та Сербії, навіть у випадку збільшення заробітної плати на 50 % майже 80 % респондентів-українців все одно відмовилися б переїхати (у Болгарії та Сербії – менше ніж 50 %) [3].

Внутрішньодержавні переїзди стримуються низьким добробутом населення, необхідністю збереження присадибного господарства для харчування сім'ї; дефіцитом та високою вартістю житла у провідних містах; слабкістю системи посередництва у працевлаштуванні в інших регіонах; порядком реєстрації місця проживання та прив'язкою до нього багатьох соціальних послуг.

Водночас на тлі відносно нечисленних переселенських міграцій значні обсяги має маятникова, не пов'язана зі зміною місця проживання, міграція селян на роботу до міст. Якщо 1991 р. 21,4 % селян, які мали роботу, приїжджали щодня в міста, то статистичне обстеження сільських населених пунктів 2005 р. (пізніше не про-

водилося) виявило понад 1 млн селян, які працювали в містах, що становило 28,5 % усього зайнятого сільського населення. Тільки за п'ять років після попереднього обстеження їх чисельність зросла на третину [1].

З тих самих причин, що й маятникова міграція, а також завдяки свободі пересування, відмінні дозвільної системи прописки радянських часів, що вимагала підтвердження проживання в тому чи іншому населеному пункті при прийнятті на роботу, в сучасній Україні виникла нова форма внутрішньої міграції – сезонна, вахтова, а то й більш тривала трудова міграція вихідців із сільської місцевості та малих міст у столицю та найбільші індустріальні центри.

Внутрішні трудові мігранти за місцем фактичного проживання та роботи зазвичай не зареєстровані, тому статично не обліковуються. Згідно з оцінкою, здійсненою на основі даних статистичних обстежень щодо економічної активності населення, поза межами своїх населених пунктів у 2010 р. працювали 2 млн 664,4 тис. осіб, або 13,2 % загальної чисельності зайнятого населення [4]. Водночас ці обстеження не дають можливості відокремити внутрішніх трудових від маятникових мігрантів. Однак є підстави для висновку, що наразі обсяги внутрішньої трудової міграції у великих містах переважають обсяги маятникових переміщень. Так, відповідно до розрахунків на основі інформації з різних джерел, здійснених для м. Києва, у 2010 р. в столиці було 405 тис. незареєстрованих трудових мігрантів з інших регіонів України. Водночас, сюди приїжджали 225 тис. маятникових мігрантів (з них 50 тис. – навчальні мігранти) [5, 63].

Характеристики внутрішніх трудових мігрантів дають змогу з'ясувати нечисленні соціологічні опитування. Найближчим за часом є опитування 2012 р., проведене Міжнародним Альянсом з ВІЛ/СНІД (основна мета – вивчення поширеності поміж мігрантів ВІЛ-інфекції, опитано 2340 осіб, з яких 1200 мали досвід внутрішніх міграцій, а 1140 – зовнішніх) [6]. За його даними 2/3 внутрішніх трудових мігрантів – чоловіки. За віком вони молодші, ніж зовнішні мігранти (у середньому 33 роки), а за рівнем освіти значно поступаються останнім. Для 55 % респондентів їхнє робоче місце виявилось постійним, для переважної більшості – єдиним.

Внутрішні трудові мігранти працюють на будівництві, в торгівлі та громадському харчуванні, на транспорті, в домашніх господарствах заможних городян. Крім того, численна міжрегіональна трудова сезонна міграція спрямовується для роботи в рекреаційних зонах та сільському господарстві. Нині у зв'язку з окупацією АР Крим її можливості суттєво обмежені.

Важливо підкреслити, що, навіть виїжджаючи на роботу до міст, громадяни залишаються в правовому полі держави, і вже завдяки цьому є ліпше захищеними, ніж мігранти, працевлашто-

вані за кордоном, де вони переважно зайняті неофіційно, тобто не користуються належною повнотою трудових прав, позбавлені соціальних гарантій. Згідно з інформацією, отриманою під час згаданого опитування 2012 р., лише 20 % внутрішніх мігрантів працювали за трудовою угодою, тоді як 51 % – за усною домовленістю. Ще 18 % вважали себе офіційно працевлаштованими, проте визнавали, що їхня трудова книжка знаходиться не там, де вони реально працюють. 12 % виявилися самозайнятими [6].

Низка негараздів пов'язана також і з мятниковою міграцією до міст. Підраховано, що тривалий час, витрачений на переїзди, призводить до зниження продуктивності праці (на 10–15%), підвищення виробничого травматизму (в 5–6 разів), гальмування професійного росту, неналежного виконання сімейних та батьківських обов'язків тощо [7].

Починаючи з 2013 р. численні внутрішні переселення в Україні, спричинені анексією Криму та воєнними діями на Донбасі, мають вимушений характер. На відміну від добровільних, спрямованих на поліпшення матеріального та соціального становища, вимушені міграції, навпаки, спричиняють втрату соціального статусу та руйнування добробуту переселенців. За урядовою інформацією станом на 28 вересня 2015 р. з тимчасово окупованої території та районів проведення анти-терористичної операції до інших регіонів України переміщено 958620 осіб [8]. Найбільше з них розміщено в Луганській (225435), Харківській (193163), Донецькій (114026), Дніпропетровській (84565), Запорізькій (65953), Київській (43858) областях та в м. Києві (39047).

Таким чином, більшість внутрішньо переміщених осіб (*далі* – ВПО) перебувають у регіонах, розташованих найближче до місць попереднього проживання, що свідчить про їх наміри повернутися до покинутих домівок. Надмірна концентрація переселенців лягає важким тягарем на інфраструктуру, ринок праці та житла регіонів вселення. Водночас, за даними соціологів, частина ВПО орієнтується на постійне проживання в інших регіонах. Зокрема, в західних областях таких 45 % [9]. Тяжіння до переселення буде тим виразнішим, чим надовше затягнеться конфлікт, більш руйнівними будуть його наслідки. Тому події на Донбасі стануть вагомим чинником перерозподілу населення територією України не лише в короткотерміновій, а й у середньостроковій перспективі.

Попри масштаби та значення внутрішніх переміщень населення, основна увага держави приділяється міжнародній міграції, а внутрішні переміщення присутні в офіційних документах лише побіжно.

Так, поміж пріоритетів міграційної політики, визначених у Концепції державної міграційної політики України (2011 р.) [10], внутрішня міграція взагалі не згадується. Проте в переліку

заходів, спрямованих на реалізацію Концепції, знаходимо такі: вдосконалення законодавства з питань свободи пересування та вільного вибору місця проживання; забезпечення функціонування загальнодержавної бази вакансій державної служби зайнятості; запобігання надмірному дисбалансу в територіальному розміщенні населення України. Однак при цьому регуляторні механізми не запропоновано.

Питання внутрішньої міграції порушено в Стратегії демографічного розвитку в період до 2015 р. [11]. Згідно з документом реалізація міграційної політики, крім іншого, передбачає сприяння внутрішній міграції населення з метою забезпечення збалансованого розвитку регіонів. Водночас подолання регіональних диспропорцій, зокрема стимулювання розвитку підприємництва, створення нових робочих місць, розвиток транспортної інфраструктури, фігурують у Стратегії як засоби запобігання нелегальній міграції громадян за кордон, проте не як регулятори внутрішніх переміщень.

Оскільки внутрішня міграція, очевидно, є наслідком диференціації регіонів за рівнем та умовами життя і праці, закономірно, що відповідне питання було порушено в нещодавно прийнятій Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2020 р. [12]. У ній визнається, що Україна не може уникнути таких загальносвітових тенденцій, як урбанізація, депопуляція села, зміна системи розселення, вплив робочої сили за кордон.

Однак єдина категорія населення, щодо переміщення якої в Державній стратегії регіонального розвитку запропоновано розробити спеціальні програми, – це вимушені переселенці. У документі пропонується надання допомоги в переїзді ВПО на постійне місце проживання в інші регіони України. Що ж до внутрішньої міграції загалом, то передбачається організація міжрегіональної та внутрішньорегіональної трудової міграції як засобу поліпшення умов для працевлаштування та запобігання міжрегіональним диспропорціям, однак, насамперед не переселенської, а мятникової.

Варто зазначити, що, з огляду на обмеженість ресурсів, які можуть бути спрямовані на розв'язання проблем регіонів, Державна стратегія регіонального розвитку націлює на формування «точок зростання» як засобу забезпечення найбільших результатів у найкоротший строк. Концентрація ресурсів невід'ємна від концентрації населення, проте це питання залишається поза увагою.

Водночас переміщення населення з низькопродуктивних до високопродуктивних регіонів, які потребують робочої сили, хоча й несе певні соціальні ризики, однак необхідне як чинник економічного розвитку. За даними Світового банку, країни з вищим рівнем внутрішньої територіальної мобільності мають вищий рівень зайнятості, нижчі показники довготривалого безробіття.



Мобільність робочої сили розширює можливості працевлаштування та отримання вищої зарплатні, збільшує шанси знаходження працівника з набором навичок, потрібних працедавцеві. Вона забезпечує підвищення продуктивності праці, чим зумовлює економічне зростання та підвищення рівня життя населення. Так, наприклад, у Канаді 6,2 % приросту продуктивності праці забезпечено міграцією зі східних провінцій до більш розвинених західних. Завдяки переїзду протягом 1990-х років 20 млн індійців із сіл у міста на 30 % зросла економічна активність в містах Індії [3].

У доповіді про світовий економічний розвиток, підготовленій Світовим банком у 2009 р. [13], аргументовано думку про те, що процвітання та зростання добробуту не можуть відбуватися одночасно повсюди. Як доводить історія, економічне зростання супроводжується територіальною концентрацією виробництва в центрах, де накопичується фінансовий і людський капітал. Водночас вигоду від концентрації може отримати все населення у спосіб економічної інтеграції лінією місто-село, більш розвинені та депресивні регіони.

Якщо концентрація є обов'язковою рушійною силою розвитку, то зростання міст, утворення агломерацій, наростання мобільності населення у напрямі до них необхідно заохочувати. Використання внутрішньої міграції як чинника зростання економіки та добробуту населення потребує продуманих і послідовних дій з боку держави. Потреба в розробленні в Україні політики у відповідній сфері обумовлена не лише необхідністю реформування економіки, а й зменшенням чисельності та старінням населення, скороченням частки працездатних контингентів, впливом робочої сили за кордон. Актуальність відповідних заходів наразі зростає внаслідок необхідності більш раціонального розміщення ВПО територією країни.

Усвідомлення необхідності впливати на внутрішні міграційні процеси є доволі поширеним у світі. За даними ООН, уряди 60 % країн незадоволені територіальним розміщенням населення і прагнуть його змінити [14]. Водночас внутрішні переміщення – це реалізація права на свободу пересування та вільний вибір місця проживання, тому в демократичних суспільствах вони не є предметом прямого державного регулювання. Радянська практика організованих, а то й насильницьких переселень, адміністративних обмежень територіальної мобільності не лише суперечить сучасним підходам до прав людини, а й виявилася малорезультативною. (Наприклад, за даними 1968–1972 рр. у сільськогосподарських підприємствах півдня України, куди масово спрямовували селян з інших регіонів республіки, з місць вселення невдовзі виїхали 16,7 % переселенців [15]). Адміністративне регулювання внутрішніх міграцій нині зберігається лише у формально соціалістичному Китаї та в Північній Кореї. Проте на-

віть у Китаї 2014 р. проголошено поступове послаблення існуючих обмежень.

Вплив держави на внутрішні переміщення населення може здійснюватися лише з використанням соціально-економічних важелів, однак під час розроблення стратегії розвитку необхідно враховувати міграційний компонент.

Основне завдання – максимально усунути всі перешкоди на шляху переміщень. Передусім ідеться про вдосконалення системи реєстрації за місцем проживання, її спрощення, перегляд законодавчих норм, частина яких успадкована ще з часів СРСР і які позбавляють мігрантів можливостей зареєструвати своє проживання/перебування, а отже скористатися набором соціальних та інших послуг, надання яких прив'язується до місця реєстрації.

Право на свободу пересування необхідно забезпечити умовами для його реалізації. Найнеобхідніші з них – зручне транспортне сполучення, розвинений ринок доступного та орендного житла, наявність необхідного фонду тимчасового житла (робітничі гуртожитки, дешеві готелі), ефективна інфраструктура ринку праці, яка б спростила підбір працівників та їх працевлаштування в інших регіонах, широка інформація про можливості переїзду та працевлаштування на всій території країни.

Бажаної інтенсивності, складу та спрямованості міграційних потоків можна досягти, по-перше, засобами державної регіональної політики (формування «точок зростання», що приваблюють населення), по-друге, – соціально-економічної політики на рівні регіонів (посилення інвестиційної привабливості, поліпшення умов для бізнесу, створення нових робочих місць, розширення спектра соціальних послуг). Відповідні заходи можуть підсилюватися адресною підтримкою окремих категорій мігрантів, а також регіонів та місцевих громад їх вселення. Цілком очевидно, що в нинішніх умовах в Україні категорією мігрантів, які потребують державної підтримки, є вимушені переселенці.

Для належного розроблення механізмів регулювання внутрішньої міграції необхідними є надійна статистика та науковий моніторинг відповідних процесів, який наразі відсутній. Потрібно оцінити ситуацію, спрогнозувати потребу в робочій силі, визначити бажану кількість мігрантів, регіони, куди вони мають спрямовуватися, виокремити такі, які можуть забезпечити ці людські ресурси. Лише тому можна приступати до визначення способів реалізації намічених цілей, удосконалення законодавства, визначення інституцій, відповідальних за його виконання, розроблення планів та програм конкретних заходів.

З огляду на викладене, завданнями, спрямованими на ліквідацію *перепон для мобільності населення*, можуть бути такі:

- вилучити із законодавства положення, які пов'язують реєстрацію місця проживання з правом на проживання в житлі;

- розширити можливості реєстрації в приміщеннях, які згідно з нормами будівельного права є нежилими;

- вивчити можливості реєстрації осіб, що не мають права власності на житло, за місцем роботи або при органах місцевого самоврядування в місцевості, де вони фактично проживають;

- відмовитися від порядку нарахування плати за комунальні послуги залежно від кількості осіб, зареєстрованих у житлі, а не тих, хто в ньому реально проживає;

- під час розроблення програм удосконалення надання медичних, адміністративних та інших послуг уникати їх прив'язування до зареєстрованого місця проживання, забезпечити доступ до послуг за місцем фактичного проживання осіб.

З метою створення умов для реалізації права на свободу пересування та *посилення територіальної мобільності населення* варто:

- ширше інформувати населення про можливості працевлаштування в інших регіонах країни;

- активізувати міжрегіональну співпрацю центрів зайнятості, співпрацю державної служби зайнятості та приватних кадрових агентств, надавати реальне сприяння у працевлаштуванні мешканців одних регіонів в інших, які потребують робочої сили певної підготовки та кваліфікації;

- розширювати застосування гнучких форм зайнятості, вахтової, змінної, дистанційної роботи;

- створювати фонд доступного житла для проживання трудових мігрантів на основі державно-приватного партнерства;

- значно вдосконалити системи внутрішньо-регіонального та міжрегіонального транспортно-сполучення.

З метою посилення *статистичного та наукового забезпечення* державної політики у сфері внутрішньої міграції необхідно:

- розробити методологію проведення вибірко-вих статистичних обстежень з питань внутрішньодержавної (у т.ч. маятникової) трудової міграції. Запровадити їх періодичне проведення;

- під час проведення органами статистики вибірових обстежень умов життя домогосподарств та економічної активності населення передбачити питання щодо міграційної активності;

- розширити коло джерел інформації щодо внутрішньої міграції за рахунок державних реєстрів (платників податків, виборців), внести необхідні зміни до законодавства, що регулює їх ведення, які б уможливили використання даних

реєстрів для поповнення та уточнення статистичних даних про населення загалом та його переміщення зокрема;

- у межах Національної академії наук України, відомчих наукових установ активізувати міграційні дослідження, особливо у сфері вивчення внутрішньої міграції.

Для регулювання внутрішньої міграції засобами соціально-економічної *регіональної політики* доцільно:

- розглянути доцільність розроблення загальнодержавної та регіональних програм формування «точок зростання», які б включали заходи зі стимулювання прибуття працівників, потребу в яких відчувають відповідні території;

- розглянути можливість застосування в «точках зростання» особливих параметрів податкової, кредитної, інвестиційної політики, надання субсидій на започаткування чи перенесення виробництва;

- розглянути доцільність запровадження механізмів зниження податків для мігрантів, які прибули в «точки зростання», встановлення для них транспортних та інших пільг чи надбавок до заробітної плати;

- розглянути можливість розроблення програм кредитування переїзду, житлового кредитування для фахівців, які спрямовуються в «точки зростання».

У контексті державної політики щодо внутрішньої міграції з метою вирішення проблем ВПО потрібно:

- під час вирішення питання розселення ВПО робити акцент передусім на пошуки довготривалих рішень з урахуванням життєвих планів конкретних осіб та інтересів розвитку регіонів вселення;

- уникати компактного розселення ВПО, що ускладнює інтеграцію в місцеві громади та загрожує сегрегацією цієї категорії населення;

- виявити поміж ВПО тих, хто бажає переселитися для постійного проживання в інший регіон. Паралельно вивчати можливості прийняття і потреби регіонів у переселенцях, враховуючи перспективи використання їх потенціалу та економічної активності в інтересах розвитку;

- зважаючи на доволі високу мобільність ВПО, розробити проекти альтернативного розселення з урахуванням можливостей працевлаштування, розв'язання житлового питання та перспектив регіонального розвитку.

- Змістити акцент із надання пільг переселенцям на підтримку регіонів вселення.

### Список використаних джерел

1. *Лібанова Е. М.* Населення України. Соціально-економічні проблеми українського села : монографія / Е. М. Лібанова. – К. : Ін-т демографії та соціальних досліджень НАН України, 2007. – 468 с.

2. *Миграционное движение населения: теория, политика, практика, перспективы* / Под ред. Воробьевой О. Д., Топилина А. В. – М. : Московский психолого-социальный университет, 2013.

### References

1. *Libanova E. M.* Naselennya Ukrainy. Socialno-ekonomichni problemy ukrayinskoho sela : monografiya / E. M. Libanova. – K. : In-t demohrafiyi ta socialnykh doslidzhen NAN Ukrainy, 2007. – 468 s.

2. *Migracionnoe dvizhenie naselenija: teorija, politika, praktika, perspektivy* / Pod red. Vorobevoj O. D., Topilina A. V. – M. : Moskovskij psihologo-socialnyj universitet, 2013.

3. *В пошуках* можливостей. Яким чином мобільніша робоча сила може сприяти процвітання України. Том I : зведена доповідь [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2012/11/30/00036194\\_20121130030722/Rendered/PDF/NonAsciiFileName0.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2012/11/30/00036194_20121130030722/Rendered/PDF/NonAsciiFileName0.pdf)

4. *Купець О.* Статистичний аналіз маятникової трудової міграції в Україні / О. Купець [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ir.kneu.edu.ua:8080/bitstream/2010/3597/1/49%0-%20660.pdf>

5. *Позняк О.* Проблеми статистичного оцінювання обсягів незареєстрованого населення м. Києва / О. Позняк // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. – 2013. – № 134. – С. 61–64. – (Економіка).

6. *Моніторинг* поведінки та поширеності ВІЛ-інфекції серед українських трудових мігрантів як компонент епідагляду за ВІЛ другого покоління : аналіт. звіт за рез-ми біоповедінкового дослідження / Л. М. Амджадін, О. А. Малиновська, І. С. Миролюк [та ін.]. – К : МБФ «Міжнародний альянс з ВІЛ/СНІД в Україні», 2012.

7. *Таборисская И.* Маятниковая миграция населения / И. Таборисская. – М., 1979. – 176 с.

8. *Міжвідомчий* координаційний штаб повідомляє [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=248512428&cat\\_id=244277212](http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=248512428&cat_id=244277212)

9. *Переселенці* очима соціологів [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://24tv.ua/news/showNews.do?neprohani\\_zaprosheni\\_realnij\\_obraz\\_pereselentsya\\_na\\_lvivshhini&objectId=540386](http://24tv.ua/news/showNews.do?neprohani_zaprosheni_realnij_obraz_pereselentsya_na_lvivshhini&objectId=540386)

10. *Про Концепцію* державної міграційної політики : указ Президента України від 30.05.2011 р. № 622/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/622/2011>

11. *Про затвердження* Стратегії демографічного розвитку в період до 2015 року : постанова Кабінету Міністрів України від 24.06.2006 № 879 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/879-2006-%D0%BF>

12. *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>

13. *Новый* взгляд на экономическую географию. Доклад о мировом развитии 2009 / Международный банк реконструкции и развития, Всемирный банк [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://siteresources.worldbank.org/INTWDRS/Resources/477365-1327525347307/8392086-1327528510568/WDR09\\_OVERVIEW\\_RU\\_Web.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTWDRS/Resources/477365-1327525347307/8392086-1327528510568/WDR09_OVERVIEW_RU_Web.pdf)

14. *World Population Policies 2013*/UN Department of Economic and Social Affairs [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/policy/WPP2013/Chapters/m\\_Ch\\_5%20Migration.pdf#zoom=100](http://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/policy/WPP2013/Chapters/m_Ch_5%20Migration.pdf#zoom=100)

15. *Янковская Е. А.* Перераспределение трудовых ресурсов / Е. А. Янковская. – К. : Наук. думка, 1977. – 132 с.

3. *V poshukah* mozhlyvostej. Yakym chynom mobilnisha robocha syla mozhe spryyaty procvitannyyu Ukrayiny. Tom I : zvedena dopovid. Retrieved from [http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2012/11/30/00036194\\_20121130030722/Rendered/PDF/NonAsciiFileName0.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2012/11/30/00036194_20121130030722/Rendered/PDF/NonAsciiFileName0.pdf)

4. *Kupec O.* Statystychnyj analiz mayatnykovoyi trudovoyi mihraciyi v Ukrayini / O. Kupec. Retrieved from <http://ir.kneu.edu.ua:8080/bitstream/2010/3597/1/49%0-%20660.pdf>

5. *Poznyak O.* Problemy statystychnoho ocynuvannya obsyahiv nezareystrovanoho naselennya m. Kyryeva / O. Poznyak // Visnyk Kyryivskoho nacionalnoho universytetu imeni Tarasa Shevchenka. – 2013. – № 134. – S. 61–64. – (Ekonomika).

6. *Monitorynh* povedinky ta poshyrenosti VIL-infekciyi sered ukrayinskykh trudovykh mihrantiv, yak komponent epidnahlyadu za VIL druhoho pokolinnya : analit. zvit za rez-my biopovedinkovoho doslidzhennya / L. M. Amdzhadin, O. A. Malynovska, I. S. Myronyuk [ta in.]. – K : MBF «Mizhnarodnyj alyans z VIL/SNID v Ukrayini», 2012.

7. *Taborisskaja I.* Majatnikovaja migracija naselenija / I. Taborisskaja. – M., 1979. – 176 s.

8. *Mizhvidomchyj* koordynacijnyj shtab povidomlyaye. Retrieved from [http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=248512428&cat\\_id=244277212](http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=248512428&cat_id=244277212)

9. *Pereselenci* ochyma sociolohiv. Retrieved from [http://24tv.ua/news/showNews.do?neprohani\\_zaprosheni\\_realnij\\_obraz\\_pereselentsya\\_na\\_lvivshhini&objectId=540386](http://24tv.ua/news/showNews.do?neprohani_zaprosheni_realnij_obraz_pereselentsya_na_lvivshhini&objectId=540386)

10. *Pro Konceptiyu* derzhavnoyi mihracijnoyi polityky : ukaz Prezydenta Ukrayiny vid 30.05.2011 r. № 622/2011. Retrieved from <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/622/2011>

11. *Pro zatverdzhennya* Stratehiyi demohrafichnoho rozvytku v period do 2015 roku : postanova Kabinetu Ministriv Ukrayiny vid 24.06.2006 r. № 879 . Retrieved from <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/879-2006-%D0%BF>

12. *Pro zatverdzhennya* Derzhavnoyi stratehiyi rehionalnoho rozvytku na period do 2020 roku : postanova Kabinetu Ministriv Ukrayiny vid 06.08.2014 r. № 385. Retrieved from <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF>

13. *Novyj* vzgljad na jekonomicheskiju geografiju : doklad o mirovom razvitii 2009. Retrieved from [http://siteresources.worldbank.org/INTWDRS/Resources/477365-1327525347307/8392086-1327528510568/WDR09\\_OVERVIEW\\_RU\\_Web.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTWDRS/Resources/477365-1327525347307/8392086-1327528510568/WDR09_OVERVIEW_RU_Web.pdf)

14. *World Population Policies 2013* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/policy/WPP2013/Chapters/m\\_Ch\\_5%20Migration.pdf#zoom=100](http://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/policy/WPP2013/Chapters/m_Ch_5%20Migration.pdf#zoom=100)

15. *Jankovskaja E. A.* Pereraspredelenie trudovykh resursov / E. A. Jankovskaja. – K. : Nauk. dumka, 1977. – 132 s.

УДК 323:351+316.77+659

## ІНФОРМАЦІЙНИЙ СКЛАДНИК ГІБРИДНОЇ ВІЙНИ РОСІЙСЬКОЇ ФЕДЕРАЦІЇ ПРОТИ УКРАЇНИ: ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ

Лазоренко Ольга Анатоліївна

Розглянуто конфліктну ситуацію на сході України, яка переросла в гібридну війну Російської Федерації проти України. Бойові дії, які ведуться на території нашої держави, продемонстрували світу, що Російська Федерація не лише втручається у внутрішні справи країни, порушуючи її територіальну цілісність, а й не зважає на норми міжнародного права. Вона не визнає себе учасницею конфлікту й не дотримується низки взятих зобов'язань, ігноруючи світове співтовариство. Крім щоденних воєнних дій, Росія вдало проводить інформаційну кампанію всередині своєї країни та на території України. Отже, доцільно глибоко проаналізувати конфліктну ситуацію, що склалася на теренах України, розглянути її передумови й тенденції розвитку. У процесі роботи було виявлено чинники, які спричинили розгортання конфлікту. Крім того, систематизовано інформаційно-психологічні технології впливу на свідомість людей, які застосовує Російська Федерація і проти власного населення, і проти українців. Також з'ясовано, що незахищеність інформаційного простору України спричинена низкою внутрішніх чинників, вирішення яких дасть поштовх розвитку інформаційної інфраструктури, якісного зростання інформаційного продукту. Робиться спроба розроблення можливих способів вирішення наявних проблем та викликів в інформаційно-комунікаційному просторі в умовах війни. Зроблено загальний висновок, що, скоординувавши власні сили, Україна зможе вдало захищати свої національні та інформаційні інтереси, не дозволяючи зовнішнім чинникам зазіхати на її територіальну цілісність, суверенітет і безпеку.

**Ключові слова:** антитерористична операція, конфлікт, інформаційна війна, гібридна війна, територіальна цілісність, суверенітет, безпека, інформаційні впливи.

*LAZORENKO OLGA*

*INFORMATION COMPONENT OF A HYBRID WAR IN EASTERN UKRAINE: TRENDS OF DEVELOPMENT.*

This article is about the conflict situation in the east of Ukraine, which turned into hybrid war of Russian Federation against Ukraine. The fighting, which are conducted in Ukraine, showed the world that the Russian Federation not only interfere in the internal affairs of the country, violating its territorial integrity, but also ignores the norms of international law. It does not recognize itself as a participant of the conflict and does not adhere to a number of obligations, ignoring the international community. Along with the daily military operations, Russia successfully conducted an information campaign in his country and in Ukraine. Therefore, it is advisable to analyze deeply the conflict situation, which kindled in Ukraine, consider it background and trends. During the work on the article have been identified factors that led to the deployment of the conflict. Besides systematized information and psychological impact of technology on people's minds that uses the Russian Federation, as against their own population and against the Ukrainian. Also found that the vulnerability of Ukraine's information space caused by a number of internal factors, which decision will give impetus to the development of information infrastructure, increase quality information product. Have been made an attempt to develop possible solutions to existing problems and challenges in the area of information and communication in war. Made a general conclusion that through coordinated it own strength, Ukraine will be able to successfully defend its national interests and information, not allowing external factors to infringe on its territorial integrity, sovereignty and security.

**Keywords:** anti-terrorist operation, conflict, information warfare, hybrid war, territorial integrity, sovereignty, security, information impacts.

Конфліктна ситуація на сході України, що розпочалася навесні 2014 р., для більшої частини українців стала неочікуваною. Сподівання, що Володимир Путін обмежиться анексією Криму, були розвінчані у квітні 2014 р., коли відбулися перші захоплення адмінбудівель проросійськими учасниками протестів у Донецькій та Луганській областях. Коли ж сепаратистам вдалося викрасти вогнепальну зброю СБУ в Донецьку та Луганську, стала очевидною безпорадність силових структур, зокрема внутрішніх військ. Уже наступного дня була проголошена т. зв. Донецька Народна Республіка (ДНР), а в.о. президента України О. Турчинов оголосив проведення антитерористичної операції (АТО) в регіоні. З того часу й до сьогодні Україна перебуває в постійному воєнному протистоянні з бойовиками на сході, а також з офіцерами регулярної армії Російської Федерації. Існує твердження, що це політичний та збройний конфлікт між післяреволюційною Україною з одного боку і Росією та створеними нею невизнаними самопроголошеними Республікою Крим, ДНР, Луганською Народною Республікою – з другого. В. Власенко зазначає, що «збройний напад Російської Федерації на Україну називають різними термінами. З одного боку, це такі визначення як гібридна війна, «неоголошена війна», «дивна війна», «прихована війна», «таємна війна», «спливаюча війна», «нестандартна війна», «нелінійна війна», «напіввійна», «війна керованого хаосу» тощо. Можливо, зазначений підхід є спробою словесно відобразити специфіку розв'язаної Росією війни, яка за методами свого ведення відрізняється від традиційних класичних війн» [1]. З другого боку, є спроба «охарактеризувати ситуацію, викликану збройним нападом РФ на Україну, як «внутрішньополітичну кризу», «громадянську війну», «українсько-українську війну» [1]. Проте очевидно, що воєнне протистояння, що відбувається наразі на Сході України, швидше, увійде в історію як «Російсько-українська війна» або «Вітчизняна війна (2014–2015 рр.)». Незважаючи на численні докази присутності російських військ на території України, Росія офіційно продовжує заперечувати факт своєї участі у збройному конфлікті, тому з української сторони війна розглядається як неоголошена. Водночас слід зауважити, що, ніби більшість європейських країн та США визнають Росію однією зі сторін конфлікту. Проте на початковому етапі довести зацікавленість РФ в ескаляції конфлікту на сході України було доволі складно, зокрема з огляду на те, що вона застосувала проти України концепцію гібридної війни, яка, як зазначає В. Горбулін, «багато в чому є унікальною із структурно-функціонального погляду: за формою вона гібридна, а за змістом – асиметрична [2]». І хоча військовий складник у цій гібридній війні продовжує залишатися визначальним, масштаби застосування інфор-

маційного складника стають дедалі більшими, оскільки російською стороною використовується інформаційна зброя поруч зі справжньою зброєю в однаково великих обсягах. Про масштаби інформаційної агресії РФ проти нашої держави слушно зауважив Головнокомандувач об'єднаних збройних сил НАТО в Європі Ф. Брідлав: «Це найбільш дивовижний інформаційний бліцкриг, який ми коли-небудь бачили в історії інформаційних воєн [2]».

З огляду на зазначене, метою статті є глибокий аналіз конфліктної ситуації на сході України (яка переросла в гібридну війну Російської Федерації проти України) із виявленням інформаційних передумов конфлікту й визначення тенденцій його розгортання в інформаційному просторі. Це дасть можливість систематизувати методи інформаційної боротьби й технології інформаційно-психологічних впливів РФ на українське суспільство; означити внутрішні виклики, що дестабілізують ситуацію в країні, та розробити можливі способи вирішення наявних проблем в інформаційно-комунікаційному просторі.

Аналізуючи інформаційний складник гібридної війни, що її здійснює РФ проти України, можна дійти висновку, що вона розгортається на кількох напрямках: на російську, українську, та західну аудиторії. При цьому слід зазначити, що така війна розпочалася не як підтримка воєнного складника конфлікту на сході України чи анексії Криму, а набагато раніше. Для експертів, політехнологів не секрет, що РФ готувалася до вторгнення в Україну давно, приблизно з 2004 р., коли стало зрозуміло, що Україна не має наміру залишатися в фарватері російської зовнішньої політики, прагне бути самостійним суб'єктом міжнародних відносин. Тоді ж розпочався інформаційний вплив РФ, скерований на пропаганду і власного, і українського народів проросійськими/антиукраїнськими ідеями за рахунок підміни справжньої реальності й історичних подій симулякрами (образами того, чого не існує чи не існувало насправді), розповсюдженням напівправди та використанням інших інформаційних технологій. Зокрема впливовим чинником стало «звернення до історії». Задовго до конфлікту почали з'являтися т. зв. історичні згадки про те, що України як країни не існувало, що це штучно створена адміністративна одиниця. Сучасним прикладом застосування таких технологій можуть слугувати багаторазові повідомлення російських мас-медіа, що українська влада перетворилася на агресора, а прості українці, які розмовляють українською мовою та захищають свою Батьківщину, називаються бандерівцями, нацистами, фашистами та карателями.

Говорячи про інформаційний складник поточної гібридної війни, слід зауважити, що він почав реалізовуватися раніше за безпосередні воєнні дії. Так, активізація інформаційно-психологічного тиску була помітною вже у листопаді

2013 р. у зв'язку з розгортанням Євромайдану. А наприкінці лютого 2014 р. абсолютна більшість російських – і традиційних, і новітніх – ЗМІ підключилися до інформаційно-психологічної боротьби проти України, намагаючись підтримати проведення воєнної операції. «Такі видання як «Известия», «Российская газета», «Московский комсомолец», «КоммерсантЪ», «Взгляд», а також інформаційні агенції РІА «Новости», ИТАР-ТАСС, РОСБАЛТ, АИС не лише передруковували неперевірені новини, але й самі були помічені у створенні цілком неправдивих повідомлень – «фейків» [3].

Зокрема прикладом використання мас-медіа напівправди під час анексії Криму є інформація про масовий перехід українських силовиків на бік РФ або про добровільну здачу військових частин та інших військових об'єктів російським військовим, а неприхованої неправди – інформація щодо переходу на бік Росії корабля ВМС України «Гетьман Сагайдачний», який повертався додому після виконання антипіратської місії в Аденській Затоці.

Водночас інформаційно-психологічні впливи підсилювалися і традиційними адміністративно-силовими заходами: – перешкоджання діяльності ЗМІ, спроби припинення функціонування мережі інтернет на Кримському півострові. «Також використовувалися механізми блокування веб-ресурсів, що активно спростовували (могли спростовувати) неправдиві повідомлення. Зокрема, на виконання вимог Роскомнадзору в соцмережі ВКонтакте було заблоковано сторінки «Правого сектору» та «Євромайдану [3]».

Наслідком інформаційних впливів стало те, що навесні 2014 р. значна кількість мешканців АР Крим та росіян підтримали анексію Криму, вважаючи його російським, і далі схвалюють воєнне втручання на території України на сході, оскільки розцінюють це як піклування про «братній народ», який «прагне возз'єднання з Росією», а також непокояться за життя й безпеку жителів сходу держави, вбачаючи загрозу в самому існуванні на їхнє переконання, «нацистської» київської влади.

Інформаційно-психологічні технології використовуються російською стороною і під час воєнного конфлікту на сході України. У цьому контексті слід згадати дезінформацію російських мас-медіа про обстріли лікарень Нацгвардією [4], про героїзм «ополченця» з Луганщини, який начебто підірвав себе, аби не здаватися Нацгвардії (а насправді помер за кілька років до цього – *прим. авт.*) [5], про те, що у Слов'янську існують розкопані могили загиблих вояків, куди згодом хоронять мирне населення [6]. Щодо останньої новини, то багато людей, прислухаючись до закликів закадрового голосу, розмістили репост новини на своїх сторінках у соціальних мережах. Подібним прикладом дезінформації є й розтиражований російськими ЗМІ, зокрема

«Первым каналом», відеорепортаж про біженку з України, яка розповідала, що українськими військовими створені списки тих, хто має бути розстріляний, а також заявляла про факт публічної страти дружини ополченця та розп'яття їхньої дитини [7; 8]. Варто зауважити, що ці фейкові новини підхопили й деякі українські мас-медіа [9; 10]. Не мала за собою фактів підтвердження й низка репортажів, де люди заявляли про мародерство Нацгвардії, про те, що нацгвардійці розстрілювали мирне населення, знищували житло, лише «хтось щось бачив».

Низка інформаційних фейків спрямовується й на інші цілі – деморалізацію захисників України та створення панічних настроїв у суспільстві. Так, з метою залякування на деяких інтернет-ресурсах було розміщено інформацію про створення власного Генштабу добровольчими батальйонами [11], що цілком заперечує Міністерство оборони України. З метою деморалізації населення розміщувалася інформація про те, що добровольчі батальйони покидають передову [12], тоді як це лише тимчасовий процес, який передбачає перехід вояків на контракт до Нацгвардії та ВСУ [13]. Підтвердження таким повідомленням немає, проте очевидні фейки російський народ та проросійські громадяни на сході України охоче сприймають як істину. Таким чином, російськими мас-медіа робляться успішні кроки в напрямі розпалу ворожнечі та формування ненависті до українських військових.

Однак аналіз інформаційно-психологічного впливу РФ щодо ситуації на сході України впродовж 2014–2015 рр. вказує на те, що, крім класичних засобів, російська сторона наразі застосовує й новітні технології, зокрема технологію знищення т. зв. вікна Овертона [14]. Ця технологія, з одного боку, ґрунтується на базових потребах людини, які в піраміді Маслоу посідають місця з другого по четверте (потреба в безпеці, потреба в приналежності й любові, потреба в повазі), а основними важелями впливу на людину є толерантність, евфемізм, належність до зграї, ілюзія авторитету, законність [15]. А з другого боку – виходить з того, що для кожної ідеї чи проблеми в суспільстві існує т. зв. вікно можливостей.

У межах цього вікна ідею можуть або не можуть широко обговорювати, відкрито підтримувати, пропагувати, намагатися закріпити законодавчо. Вікно рухається, змінюючи тим самим спектр можливостей від стадії «немислиме» (тобто абсолютно чуже суспільній моралі, те, що повністю відкидається) до стадії «актуальної політики» (тобто широко обговорюване, прийняте масовою свідомістю й закріплене в законах). Між ними є стадії «радикальне», «прийнятне», «розумне» та «популярне». «Вікно» дає змогу не просто здійснювати інформаційні впливи, оскільки це тонкі напрацьовані технології, які відзначаються своєю ефективністю завдяки послідовності, системному застосуванню та непо-

мітністю для суспільства, яке стає жертвою таких технологій. У цьому сенсі слід підкреслити, що донедавна питання цілісності України не порушувалося. Проте завдяки гнучкому застосуванню інформаційно-психологічних технологій, зокрема застосуванню зазначеного т. зв. вікна Овертона, спочатку в мешканців сходу було сформовано протесні настрої, які поступово переросли в сепаратизм і, зрештою, в неоголошену війну між Україною та Росією. Однак варто відзначити, що дана технологія застосовувалася та застосовується Російською Федерацією не лише стосовно українців, а й щодо росіян. Необхідно окреслити, яким саме чином було реалізовано цю технологію. Спочатку порушилося питання про права російських громадян та російськомовного населення України, що надало руху відповідного напрямку, зародилася тема (перехід до «радикального»). Далі питання перемістилося до «прийнятного», коли обговорювалася можливість «возз'єднання російських земель», наводилися історичні згадки. Після цього проводилася певна легітимізація питання, зокрема через подальше обговорення на рівні вчених та істориків. Спровоковані мітинги та влаштовані виступи на підтримку об'єднання росіян призвели до зміщення вікна на щабель «розумного». Коли питання стало топ-новиною в політиці, шоу-бізнесі та мас-медіа, почалася підготовка до переведення його в «актуальну політику», або ж «популярне». Далі розпочалося лобіювання можливого законодавчого закріплення питання.

Останній етап був надзвичайно швидким та дієвим: проведення референдуму в Криму, приєднання його до Російської Федерації (законодавче визнання фактів), а також відповідних псевдореферендумів на сході України. Саме тоді відбувся помітний зсув у свідомості росіян та більшості населення сходу України. «Вікно Овертона» спрацювало. Відтоді мас-медіа Російської Федерації не зупиняються перед жодними етичними нормами. Вони роблять свою роботу, всіляко дезінформуючи російське населення, пропагуючи сепаратистські цінності в мешканців сходу України. Засоби масової інформації використовують фейкові фото- й відеоматеріали, аби продемонструвати «реальну ситуацію подій», таку, якою вона має бути в уяві аудиторії заради ескаляції конфліктної ситуації.

Особливістю інформаційного складника гібридної війни, яка ведеться РФ проти України, на сучасному етапі є те, що головним ідеологом та месидж-мейкером у ній є президент РФ Володимир Путін. Саме він формує головні тези, які надалі тиражуються російськими мас-медіа, що в переважній більшості є підконтрольними чинному російському президенту. Зокрема показовою в цьому контексті є ситуація довкола Криму. Так, у 2008 р. В. Путін в інтерв'ю німецькому телеканалу *ARD*, на той час будучи прем'єр-міністром РФ, заявляв, що Крим не є

спірною територією, Росія давно визнала кордони України, а порушення цього питання як можливої наступної цілі (після російсько-грузинського конфлікту – *прим. авт.*) є провокацією [16]. Проте 2014 р. продемонстрував різкий поворот. У березневій промові 2014 р. В. Путін щодо приєднання Криму до складу РФ простежується низка протилежних уже продуманих тез: історичні згадки про території російських, руських земель, толерантність щодо російськомовного населення та підтримку дружніх відносин з Україною, про високі відсотки в опитуванні стосовно питання приєднання Криму, прецедент із Косово, про Декларацію ООН, зокрема пункт про право на самовизначення нації. Російські мас-медіа, своєю чергою, підхопили цитату, що Крим насправді та справедливо – невід'ємна частина Росії та «исконно русская земля» [17]. Незважаючи на те, що Путін посилався цим висловом на думку росіян (уміло знявши із себе відповідальність), вислів з блискавичною швидкістю та ажіотажем заповнив інформаційний російськомовний простір. «Ми завжди будемо захищати етнічних росіян на Україні й ту частину українського населення, українського народу, яка відчуває свій нерозривний не тільки етнічний, а й культурний, мовний зв'язок з Росією, відчуває себе частиною широкого російського світу», – пізніше заявив Путін на пресконференції за підсумками переговорів із президентом Австрії наприкінці червня 2014 р. [18]. Таким чином мас-медіа отримали черговий сигнал для розповсюдження інформації серед слухачів та читачів про те, що російськомовне населення в Україні потребує захисту, що їх права обмежуються. Водночас варто зауважити, що національні рухи, а отже і частина російських громадян вважають, що і в Росії громадяни потребують захисту [19]. Даючи коментарі в документальному фільмі «Крим. Шлях до Батьківщини», Володимир Путін стверджує, що російська влада не змогла залишитися в стороні від можливих бід для російського населення, тому вирішила допомогти мешканцям Криму задля їх захисту. Ситуація в Україні змусила Путіна, за його словами, повернути Крим до складу Росії (тобто Путін вважає Крим російським – *прим. авт.*) [20].

Щодо ситуації на сході України В. Путін також висловлюється, що там люди лише обстоюють свої права, тоді як влада України забула про гуманізм [21]. За його словами, Харківська, Донецька, Луганська, Одеська, Херсонська, Миколаївська області – це Новоросія, територія, яка раніше не належала Україні. Ці месиджі знову ж таки широко тиражуються російськими мас-медіа з метою створення відповідного підґрунтя – розв'язання конфлікту за участі РФ на сході України [22]. Як наслідок, у березні 2014 р. 74 % росіян готові були підтримати дії керівництва РФ у разі початку військового конфлікту в

Україні [23]. Своєю чергою, російський депутат Ілля Пономарьов, коментуючи викривлене сприйняття росіян щодо ситуації на сході України, прирівняв обстановку в РФ із масовим психозом у Німеччині 1933 р. [24].

Загалом інформаційний аналіз і моніторинг 2014–2015 рр. дає змогу дійти висновку, що в межах гібридної війни, яку веде Російська Федерація проти України, її інформаційний складник характеризується певними тенденціями щодо напрямів і способів впливу. При цьому поміж основних трендів, що просувають РФ в інформаційно-психологічному просторі, варто виокремити такі:

- формування іміджу РФ як могутньої держави, що обстоює принципи демократії та свободи, захищає своїх громадян та етнічних росіян;
- підриз морального здоров'я українців;
- формування уявлення про начебто широку підтримку жителями сходу України дій з боку РФ;
- деморалізування особового складу силових відомств України, зокрема Збройних сил і Національної гвардії;
- дезінформування власного населення та світового простору щодо перебігу подій, а також причин конфлікту;
- спростування інформації щодо присутності російських військових на території України;
- зомбування власного населення кремлівськими вигадками про американських військових, які ведуть бойові дії на сході України;
- підтримка проросійських громадян України.

Таким чином, аналіз інформаційно-психологічного складника в гібридній війні РФ проти України, дає підставу констатувати, що російською стороною використовуються широко відомі та новітні методи інформаційної боротьби, а також усі можливі засоби й способи інформаційно-психологічного впливу. При цьому використовуються і традиційні мас-медіа – друковані ЗМІ, радіо і телебачення, і новітні, зокрема інтернет-ресурси та соціальні мережі.

При цьому слід зауважити, що для широкого загалу стало неочікуваним бажання мешканців сходу відокремитися від України, раптом відчувши себе «неукраїнцями». Проте проведений ще в 1971 р. експеримент пояснює явища, які нині відбуваються з людьми. Зокрема, науково-документальний фільм Соболева «Я та інші» [25] дає змогу поглянути і з'ясувати, наскільки люди самостійні у своїх судженнях та міркуваннях. Результати експерименту засвідчили, що, незалежно від віку, і діти, і дорослі піддаються чужій або суспільній думці, не вдаючись у деталі, та не зважають на те, що вони можуть суперечити власним переконанням. Експеримент довів вислів Аристотеля, що людина – це соціальна тварина. Тобто людина живе в соціумі. І коли вона не знає як вчинити, то чинить так, як роблять усі. «Це наша соціальна особливість. Такі ми, така соціальна реакція», – констатує співавтор фільму Валерія Мухіна [26]. І коли

думка оточуючих є важливішою за власні відчуття, коли людина добровільно відмовляється від власних думок, то така поведінка називається навіяною. Орієнтація на власні враження – це виняток із правил. Навіяна поведінка, або конформна [27], на думку психологів, є звичною для більшості людей, що й продемонструвала реакція більшості жителів сходу України, які перебували під значним інформаційно-психологічним впливом російських мас-медіа на початку конфлікту.

Однак слід зазначити, що ситуація довкола підтримки частиною українців ворожих дій РФ пов'язана не лише з діями російського керівництва в інформаційному полі, а власне з діями певних українських політиків та посадовців. Наприклад, народний депутат України Олег Царьов кидав у маси чимало гасел сепаратистського характеру. Пізніше, коли він був оголошеним у всеукраїнський розшук, заявляв БіБіСі, що знає настрій сепаратистів на сході країни, що вони не збираються здаватися [28]. І хоча він заперечував, що «Новоросія» – це проект Кремля, СБУ підтверджує, що один із радників президента Росії разом з Олегом Царьовим планував військову агресію на території Криму [29]. Є низка політиків, яких вважають «спонсорами» терористичної діяльності. Вони пропагують антиукраїнські ідеї й досі не понесли покарання, продовжують виконувати свої «обов'язки» народних депутатів. Отже, крім того, що проросійські та антиукраїнські політики мають можливість активно виступати в мас-медіа, вони ще отримали шанс здобути підтримку українців безпосередньо на сході, так би мовити, представляючи народ у Верховній Раді України. Таким чином, прихильникам зближення з РФ надається певна підтримка. Не маючи інших каналів правдивої інформації, чуючи та бачачи такі промови, жителі східного регіону виступили проти законної влади та, зрештою, підтримали ополченців, сепаратистів, терористів. Тому внутрішній чинник становить чи не найбільшу загрозу після російської інформаційної війни.

Також необхідно зауважити, що кремлівська пропаганда, направлена на мешканців сходу України, діє ефективно, передусім через те, що там місцеве населення має доступ переважно до російського телебачення, якому традиційно довіряє більше, ніж українському, зокрема тому, що в більшості є російськомовним. Проте навіть та частина населення, що хотіла б мати українські джерела інформації, такої можливості позбавлена, адже перше, що зробили т. зв. ополченці на окупованих територіях, – відключили значну кількість українських телеканалів та підключили російські. Решта українських каналів транслюється частково, а жителі скаржаться, що часто під час показу фільмів та серіалів звукове їх наповнення – це новини російських телеканалів. Тобто навіть бажання відмежуватися від російських новин стає неможливим – хіба, що зовсім не вмикати телевізор. Таким чином, вже за-



раз можна говорити про те, що схід України інформаційно ізолюваний, особливо стосовно достовірної та необхідної інформації. Цю тезу підтвердили й журналісти та медіаексперти на проведеному в Києві 6-7 червня 2015 р. масштабному заході «Донбас Медіа Форум». Так, Світлана Єременко, виконавчий директор Інституту демократії ім. П. Орлика, констатувала, що «Україна програє інформаційну війну на сході власної країни» [30]. Натомість на міжнародному рівні Україна виграє, адже якби вона програвала інформаційну війну, то санкцій проти Росії вже не було б, вважає прес-аташе представництва ЄС Девід Стулік [30].

На думку медіаекспертів, існує низка чинників, які не сприяють розв'язанню проблем. Зокрема, «цінності, позиції, ідеали людей часто є діаметрально протилежними. Така антагоністичність не сприяє примиренню чи пошукам компромісу», – вважає голова Інституту соціальних досліджень і політичного аналізу Володимир Кіпень [31]. Він же зазначає, що свідомість людей «чорно-біла, закрита для сприйняття «чужого» погляду. Вона фрагментарна, світ у її сприйнятті розтятий на уламки, позбавлений цілісності» [31]. Майже всі ЗМІ, які не співпрацюють з ЛНР та ДНР, виїхали з Донбасу; а задля задоволення інформаційних потреб у районі проведення АТО місцевими або російськими медіа подаються новини в ліпшому випадку недостовірні, а то й зовсім вигадані. Люди дивляться, читають і слухають те, що їм пропонують. Зараз українських телеканалів там немає. Луганський журналіст, главред сайту «Політика 2.0», Сергій Сакадинський, пройшовши полон, стверджує, що пропагандистське телебачення може стрімко змінювати уявлення людей про навколишній стан речей чи подію [32]. Таким чином, жителі сходу, маючи доступ лише до російських та сепаратистських місцевих телеканалів, практично ізолювані від правдивих новин. Про це свідчать і результати опитування, проведеного на замовлення ГО «Телекритика» [33].

Дослідження Нью-Йоркського університету засвідчили, що навіть мовні терміни, які використовуються медіа, можуть суттєво впливати на думку людей, оперуючи їх свідомістю. Так само було виявлено залежність електорального вибору від можливості доступу до російського телебачення [34]. Крім того, що конфлікт на сході України представляє загрозу у військовому аспекті, «суспільство в таких умовах війни радикалізується, руйнуються міжнаціональні стосунки, загострюється риторика, спрямована на приниження та дегуманізацію супротивника <...> особливо гостро це сприймається через те, що в Україні велика частка російської меншини, і значна кількість людей має дружні та родинні зв'язки з Росією. Зростання неприязні до іншої національності чи етнічної групи неминуче в ситуації воєнного конфлікту; воно не лише допо-

магає консолідації проти спільного ворога, а й шкодить порозумінню всередині країни» [35].

Щодо позиції законної української влади в питаннях інформаційного простору, то варто зауважити, що вона здебільшого зводиться до подачі оперативної інформації про перебіг подій на сході за даними офіційних джерел. Так, РНБО України зазначає, що триває пряма військова агресія Російської Федерації на сході України, росіяни продовжують перекидати на Донбас військову техніку та найманців, ускладнюється ситуація в Донецькій та Луганській областях через дії ЗС Російської Федерації, подається інформація та докази присутності російських військ на території України [36]. І це вже не просто АТО, а неоголошена війна за свободу та незалежність країни [37]. Водночас здійснюються і певні заходи, проте вони насамперед мають обмежувальний характер, зокрема йдеться про тимчасове відключення російських телеканалів та заборону в'їзду в Україну деяких російських журналістів.

Наша держава наразі намагається здійснювати й інші заходи: у цьому контексті слід відмітити ініціативу Президента України П. Порошенка щодо створення «пан'європейського російськомовного каналу для того, щоб протистояти російській пропаганді» [38], а також спроби Міністерства інформаційної політики України відновити українське мовлення в районі проведення АТО [39].

У цьому контексті слід згадати і нову Стратегію національної безпеки України, про яку Президент України П. Порошенко у своєму Щорічному Посланні до Верховної Ради «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2015 році» зазначив, що в ній «головною загрозою нацбезпеці названо агресію Росії в усіх її формах, спрямовану на виснаження української економіки, підлив суспільно-політичної стабільності з метою знищення держави Україна і захоплення її території» [40]. Згаданий документ визначає, що «російська загроза, що має довгостроковий характер, інші докорінні зміни у зовнішньому та внутрішньому безпековому середовищі України обумовлюють необхідність створення нової системи забезпечення національної безпеки України» [41]; визначає однією з актуальних загроз безпеці інформаційно-психологічну війну, у т. ч. «приниження української мови і культури, фальшування української історії, формування російськими засобами масової комунікації альтернативної до дійсності викривленої інформаційної картини світу» [41]. Важливо, що Стратегія національної безпеки України нарешті конкретизує пріоритети забезпечення інформаційної безпеки з урахування актуальних загроз, зокрема таких, що стосуються Російської Федерації.

Однак такі кроки не можуть бути вичерпною відповіддю на наявні інформаційні виклики. Зокрема, у цьому контексті варто подумати про запровадження медіаосвіти у школах, що допоможе

принаймні навчитися читати онлайн-медіа та відрізнити правду від вигадки. Як зауважує Енн Епплбаум – історик, журналістка й оглядачка *Washington Post*, експерт із розвитку громадянського суспільства у Східній Європі, «від освіти багато залежить: краще освічені люди радше будуть дистанціюватися й залишатимуться критичними» [39]. Існує тип людей, на яких надзвичайно легко вплинути. Це тип, який вимірює усі моменти тезою: «всі вони однакові». Цю ідею взяла на озброєння і просуває російська пропаганда: мовляв, у нас є корупція – у вас є корупція, наші журналісти брешуть – ваші журналісти брешуть, наша система погана – ваша система погана. «Немає нічого кращого у вашій демократії» – це те, у чому вони хочуть переконати українців [39].

На законодавчому рівні, принаймні до цього часу, українському керівництву варто було вже розробити інформаційну стратегію всередині країни, скеровану на створення передумов, для вироблення якісного вітчизняного проукраїнського інформаційного продукту, зокрема і російськомовного; посилення і реалізацію державної інформаційної політики на окупованих російськими військами територіях; та, зрештою, на визначення механізмів інформаційної взаємодії з іноземною, у т. ч. російською, аудиторією.

### Висновки та пропозиції

Варто констатувати активізацію російської пропаганди та посилення присутності РФ у глобальному інформаційно-комунікативному просторі. Можна помітити, що її інформаційні впливи – це досконалі напрацьовані технології (включно з інформаційними операціями, спецзасобами та методами), які відзначаються своєю ефективністю завдяки послідовності дій, системному застосуванню та непомітністю для суспільства, яке стає жертвою таких технологій. І причиною цього є не лише досконалі технології інформаційних впливів, а й внутрішні чинники, зокрема нерозвиненість інформаційної інфраструктури, вітчизняного інформаційного продукту й недостатня увага влади до питань національної та інформаційної безпеки.

Окремим чинником інформаційно-психологічних впливів на суспільство в умовах гібридної війни є недостатня скоординованість сил, аби притягнути до відповідальності винних у злочинах режиму президенства Януковича. Недостатньо ефективною є робота з розглядом справ щодо причетності до сепаратизму в Україні чинних депутатів та інших посадовців. Отже, пропаганда йде не лише ззовні, а й усередині самої України.

Задля забезпечення інформаційного простору України від російської пропаганди та протидії інформаційно-психологічним впливам варто не лише обмежити трансляцію російського телебачення, заборонити поширення в інформаційному просторі країни мас-медіа, які пропагують антиукраїнські цінності, а й пропонувати власні якісні, достовірні та своєчасні інформаційні продукти. Створення мережі мас-медіа, які б протидіяли російській пропаганді мало б відбутися значно раніше. Досі в країні відсутні керівні документи державної політики, які б відображали стратегію держави стосовно розвитку національного, зокрема скерованого на зарубіжну аудиторію, інформаційного та комунікативного простору.

Потрібно поступово налагоджувати телебачення й друковані ЗМІ в районі проведення АТО, заповнювати інформаційний вакуум достовірним, необхідним, своєчасним інформаційним продуктом. Потрібно проводити регулярні моніторинги з метою створення необхідного інформаційного продукту відносно нагальних запитів мешканців регіону, писати про те, що їх непокоїть, реагувати на їхні пропозиції та відгуки, адже в умовах воєнного конфлікту люди мають відчувати підтримку. Існує необхідність у виробленні принципів висвітлення інформації щодо конфліктної ситуації на сході країни, підвищенні якості матеріалів.

Але до тих пір, доки не будуть зроблені конкретні кроки до змін у цій сфері, Російська Федерація і надалі підриватиме моральне здоров'я українців, формувати власну зомбовану проросійську, антиукраїнську аудиторію на території України, спотворюватиме сприйняття реальних подій українцями, формуватиме викривлений імідж нашої країни.

### Список використаних джерел:

1. Василенко В. Війна 2014 року: спроба системного аналізу / В. Василенко [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://i.tyzhden.ua/content/photoalbum/2014/10\\_2014/17/war.pdf](http://i.tyzhden.ua/content/photoalbum/2014/10_2014/17/war.pdf)
2. Горбулін В. «Гібридна війна» як ключовий інструмент російської геостратегії реваншу / Володимир Горбулін [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://gazeta.dt.ua/internal/gibridna-viyna-yak-klyuchoviy-instrument-rosiyskoyi-geostrategiyi-revanshu\\_.html](http://gazeta.dt.ua/internal/gibridna-viyna-yak-klyuchoviy-instrument-rosiyskoyi-geostrategiyi-revanshu_.html)
3. Щодо інформаційно-психологічної складової агресії Російської Федерації проти України (за результатами подій 1-2 березня 2014 року) : ана-

### References

1. Vasylenko Volodymyr. Viina 2014 roku : sprobа systemnoho analizu / Volodymyr Vasylenko. Retrieved from [http://i.tyzhden.ua/content/photoalbum/2014/10\\_2014/17/war.pdf](http://i.tyzhden.ua/content/photoalbum/2014/10_2014/17/war.pdf)
2. Horbulin V. «Hibrydna viina» yak kluchoviy instrument rosiiskoi heostrategii revanshu / Volodymyr Horbulin. Retrieved from [http://gazeta.dt.ua/internal/gibridna-viyna-yak-klyuchoviy-instrument-rosiyskoyi-geostrategiyi-revanshu\\_.html](http://gazeta.dt.ua/internal/gibridna-viyna-yak-klyuchoviy-instrument-rosiyskoyi-geostrategiyi-revanshu_.html)
3. Shchodo informatsiino-psykholohichnoi skladovoi ahresii Rosiiskoi Federatsii proty Ukrainy (za rezultatamy podii 1-2 bereznia 2014 roku) : analit. zap.

літ. зап. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.niss.gov.ua/articles/1476/#\\_ftn3](http://www.niss.gov.ua/articles/1476/#_ftn3)

4. *Нацгвардія* обстріляла из пушек детскую больницу в Славянске [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://bloknot.ru/v-mire/natsgvardiya-obstrelyala-iz-pushek-detskuyu-bolnitsu-v-slavyanske.html>

5. *Боец* ополчения подорвал себя, чтобы не сдаваться Нацгвардии // Комсомольская правда [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kp.ru/daily/26252/3132725/>

6. *Видеофейк* : Контрафактні могили в Славянське [відео] // Stop Fake [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.stopfake.org/video/fejk-kontrafaktnye-mogily-v-slavyanske/>

7. *В Славянське* українські карателі распіли 3-літнього ребенка на очах у матері [відео] // YouTube [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.youtube.com/watch?v=AfRCJk2h33M>

8. *Славянськ*. Як казнили ребенка і жінку ополченця [відео] // Smotri.com [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://smotri.com/video/view/?id=v2780783eac1>

9. *Беженка* из Славянська: нацгвардія устроїла публічну казнь трохлітнього сина і жінки ополченця // Новини Харківська [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://novosti.kh.ua/беженка-из-славянська-нацгвардия-устр/>

10. *Беженка* из Славянська: При мене на площині звірски казнили маленького сина і жінку ополченця // Alfa news [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://alfanews.com.ua/news/122474>

11. *В Минобороны* назвали фейком створення добровільчеськими батальонами свого «Генштаба» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://obozrevatel.com/crime/90817-v-minoboronyi-nazvali-fejkom-sozdanie-dobrovolcheskimi-batalonami-svoego-genshtaba.htm>

12. *Добровольчеські* батальони нациков покидають передову // РуАН [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://новости-новороссии.ru-an.info/новости/добровольчеськие-батальоны-нациков-покидают-передовую>

13. *Добровольчеські* батальони переходять на контракт в Нацгвардію і ВСУ // Giga новини [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://giga.ua/добровольчеськие-батальоны-переходят/>

14. *Горжальцан* Євгеній. Технологія знищення / Євгеній Горжальцан // Adme.ru [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.adme.ru/vdohnovenie-919705/tehnologiya-unichtozheniya-614355/>

15. *Як протистоять* маніпулятивній технології «Окно Овертона» // РуАН [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://ru-an.info/новости/как-противостоять-маніпулятивній-технології-окно-овертона/](http://ru-an.info/новости/как-противостоять-манипулятивной-технологии-окно-овертона/)

16. *Путін* в 2008 році: Крим не є спірною територією // Радіо Свобода [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.svoboda.org/media/video/26946640.html>

17. *Владимир Путин*: «Крым – это исконно русская земля, а Севастополь – русский город»

Retrieved from [http://www.niss.gov.ua/articles/1476/#\\_ftn3](http://www.niss.gov.ua/articles/1476/#_ftn3)

4. *Natshvardiia* obstreliala iz pushek detskuu bolnitsu v Slavianske. Retrieved from <http://bloknot.ru/v-mire/natsgvardiya-obstrelyala-iz-pushek-detskuyu-bolnitsu-v-slavyanske.html>

5. *Boets* opolcheniia podorval sebia, chtoby ne sdavattsa natshvardii // Komsomolskaia pravda. Retrieved from <http://www.kp.ru/daily/26252/3132725/>

6. *Videofeik* : Kontrafaktnye mogily v Slavianske [video] // Stop Fake. Retrieved from <http://www.stopfake.org/video/fejk-kontrafaktnye-mogily-v-slavyanske/>

7. *V Slavianske* ukrainskie karateli raspiali 3- letneho rebenka na hlazakh u materi [video] // YouTube. Retrieved from <http://www.youtube.com/watch?v=AfRCJk2h33M>

8. *Slaviansk*. Kak kaznili rebenka i zhenu opolchentsa [video] // Smotri.com. Retrieved from <http://smotri.com/video/view/?id=v2780783eac1>

9. *Bezhenka* iz Slavianska: natshvardiia ustroila publichnuiu kazn trekhletneho syna i zhenu opolchentsa // Novosti Kharkova. Retrieved from <http://novosti.kh.ua/беженка-из-славянська-нацгвардия-устр/>

10. *Bezhenka* iz Slavianska : Pri mene na ploshchadi zverski kaznili malenkoho syna i zhenu opolchentsa // Alfa news. Retrieved from <http://alfanews.com.ua/news/122474>

11. *V Minoborony* nazvali feikom sozdanie dobrovolcheskimi batalonami svoego «Henshtaba». Retrieved from <http://obozrevatel.com/crime/90817-v-minoboronyi-nazvali-fejkom-sozdanie-dobrovolcheskimi-batalonami-svoego-genshtaba.htm>

12. *Dobrovolcheskie* batalony natsykov pokidaiut peredovuiu // Ru-AN. Retrieved from <http://новости-новороссии.ru-an.info/новости/добровольчеськие-батальоны-нациков-покидают-передовую>

13. *Dobrovolcheskie* batalony perehodiut na kontrakt v Natshvardiiu i VSU // Giga novosti. Retrieved from <http://giga.ua/добровольчеськие-батальоны-переходят/>

14. *Horzhaltsan* Yevhenii. Tehnolohiia unichtozheniia / Yevhenii Horzhaltsan // Adme.ru. Retrieved from <http://www.adme.ru/vdohnovenie-919705/tehnologiya-unichtozheniya-614355/>

15. *Kak protivostoiat* manipuliativnoi tehnolohii «Okno Overtona» // Novosti Ru-AN. Retrieved from <http://ru-an.info/новости/как-противостоять-маніпулятивній-технології-окно-овертона/>

16. *Putin* v 2008 hodu: Krym ne yavliaetsa spornoii terriroiie // Radio Svoboda. Retrieved from <http://www.svoboda.org/media/video/26946640.html>

17. *Vladimir Putin*: «Krym – eto iskonno russkaia zemlia, a Sevastopol – russkii horod». Retrieved from [http://www.chaskor.ru/article/vladimir\\_putin\\_krym\\_-\\_eto\\_iskonno\\_russkaya\\_zemlya\\_35435](http://www.chaskor.ru/article/vladimir_putin_krym_-_eto_iskonno_russkaya_zemlya_35435)

18. *Putin*: RF budet zashchishchat prava russkoiazыchnoho naseleniya na Ukraine // RIA novosti. Retrieved from <http://ria.ru/world/20140624/1013426007>

[Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.chaskor.ru/article/vladimir\\_putin\\_krym\\_-eto\\_iskonnorusskaya\\_zemlya\\_a\\_sevastopol\\_-35435](http://www.chaskor.ru/article/vladimir_putin_krym_-eto_iskonnorusskaya_zemlya_a_sevastopol_-35435)

18. *Путин*: РФ будет защищать права русскоязычного населения на Украине // РИА новости [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ria.ru/world/20140624/1013426007>

19. *События* на Украине актуализировали «русский вопрос» в России // Национальный акцент [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://nazaccent.ru/content/10966-krymskoe-eho.html>

20. «Крым. Путь на Родину» [відео] [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://realpolitika.info/smotret-film-krym-put-na-rodinu-polnyj-film-15-03-2015-g-put-na-rodinu-putin-raskryl-podrobnosti-vossoedineniya-kryma-s-rf/>

21. *Последнее* заявление Путина о Востоке Украины [відео] // YouTube [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.youtube.com/watch?v=ZRuzYrWky7M>

22. *Путин* про Новороссию [відео] // YouTube [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.youtube.com/watch?v=YXr-oLbT8Qc>

23. *Россия*, Украина, Крым // Левада-центр [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.levada.ru/31-03-2014/rossiya-ukraina-krym>

24. *Российский* депутат порівняв обстановку в РФ з масовим психозом в Німеччині 1933 // Українська правда [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/news/2015/02/25/7059792/>

25. «Я и другие» [відео] // YouTube [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.youtube.com/watch?feature=player\\_detailpage&v=SkYveT8XWN4](http://www.youtube.com/watch?feature=player_detailpage&v=SkYveT8XWN4)

26. *Мы* все конформисты [відео] // Сноб [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://snob.ru/selected/entry/15051>

27. *Что такое* конформное поведение // KakProsto.ru [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kakprosto.ru/kak-843385-cto-takoe-konformnoe-povedenie>

28. *Separatist* leader: Ukraine rebels will not surrender // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bbc.com/news/world-europe-28258972>

29. *Царьов* допомагав раднику Путіна планувати анексію Криму СБУ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/rus/news/2014/07/4/7031009/>

30. *Як допомогти* Донбасу? // MediaSapiens [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://osvita.mediasapiens.ua/media\\_law/government/yak\\_dopomogti\\_zmi\\_donbasu/](http://osvita.mediasapiens.ua/media_law/government/yak_dopomogti_zmi_donbasu/)

31. *Donbass Media Forum*: Лінія фронту проходить крізь голови людей // MediaSapiens [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://osvita.mediasapiens.ua/ethics/standards/donbass\\_media\\_forum liniya\\_frontu\\_prokhodit\\_kriz\\_golovi\\_lyudey/](http://osvita.mediasapiens.ua/ethics/standards/donbass_media_forum liniya_frontu_prokhodit_kriz_golovi_lyudey/)

19. *Sobytiia* na Uktaine aktualizirovali «russkii vopros v Rossii // Natsyonalnyi aktsent. Retrieved from <http://nazaccent.ru/content/10966-krymskoe-eho.html>

20. «Крым. Put na Rodinu» [video]. Retrieved from <http://realpolitika.info/smotret-film-krym-put-na-rodinu-polnyj-film-15-03-2015-g-put-na-rodinu-putin-raskryl-podrobnosti-vossoedineniya-kryma-s-rf/>

21. *Poslednee* zaiavlenie Putina o Vostoke Ukrainy [video] // YouTube. Retrieved from <https://www.youtube.com/watch?v=ZRuzYrWky7M>

22. *Putin* pro Novorossiiu [video] // YouTube. Retrieved from <https://www.youtube.com/watch?v=YXr-oLbT8Qc>

23. *Rossiiia*, Uktaina, Krym // Levada-tsentr. Retrieved from <http://www.levada.ru/31-03-2014/rossiya-ukraina-krym>

24. *Rosiiskyi* deputat porivniav obstanovku RF z masovym psykhozom v Nimechchyni 1933 // Ukrainska pravda. Retrieved from <http://www.pravda.com.ua/news/2015/02/25/7059792/>

25. «Ya i druhie» [video] // YouTube. Retrieved from [http://www.youtube.com/watch?feature=player\\_detailpage&v=SkYveT8XWN4](http://www.youtube.com/watch?feature=player_detailpage&v=SkYveT8XWN4)

26. *My* vse konformisty [video] // Snob. Retrieved from <http://snob.ru/selected/entry/15051>

27. *Что* takoe konformnoe povedenie // KakProsto.ru. Retrieved from <http://www.kakprosto.ru/kak-843385-cto-takoe-konformnoe-povedenie>

28. *Separatist* leader: Ukraine rebels will not surrender // BBC. Retrieved from <http://www.bbc.com/news/world-europe-28258972>

29. *Tsarov* dopomahav radnyku Putina planuvaty aneksiu Krymu SBU. Retrieved from <http://www.pravda.com.ua/rus/news/2014/07/4/7031009/>

30. *Yak dopomohty* Donbasu? // MediaSapiens. Retrieved from [http://osvita.mediasapiens.ua/media\\_law/government/yak\\_dopomogti\\_zmi\\_donbasu/](http://osvita.mediasapiens.ua/media_law/government/yak_dopomogti_zmi_donbasu/)

31. *Donbass Media Forum*: Liniia frontu prohodyt kriz holovy ludei // MediaSapiens. Retrieved from [http://osvita.mediasapiens.ua/ethics/standards/donbass\\_media\\_forum liniya\\_frontu\\_prokhodit\\_kriz\\_golovi\\_lyudey/](http://osvita.mediasapiens.ua/ethics/standards/donbass_media_forum liniya_frontu_prokhodit_kriz_golovi_lyudey/)

32. *Sakadynskii*: mnohie na Donbasse poteriali doverie k ukrainskim SMI iz-za feikov // VideoTeka. Retrieved from [http://video.telekritika.ua/show/intervu/2414-sakadinskii\\_mnogie\\_na\\_donbasse\\_poteriali\\_doverie\\_k\\_ukrainskim\\_smi\\_iz-za\\_feikov\\_11.06.2015](http://video.telekritika.ua/show/intervu/2414-sakadinskii_mnogie_na_donbasse_poteriali_doverie_k_ukrainskim_smi_iz-za_feikov_11.06.2015)

33. *Yakym* ye riven pidtrymky mesedzhiv rosiiskoi propahandy u zoni konfliktu : sotsiol. opyt. Retrieved from [http://osvita.mediasapiens.ua/mediaprovsvita/research/yakim\\_e\\_riven\\_pidtrimki\\_mesedzhiv\\_rosiiskoi\\_propagandi\\_u\\_zoni\\_konfliktu](http://osvita.mediasapiens.ua/mediaprovsvita/research/yakim_e_riven_pidtrimki_mesedzhiv_rosiiskoi_propagandi_u_zoni_konfliktu)

34. *Rosiiske* telebachennia zdatne posyliuvaty antyrosiisku pozytsiiu: doslidzhennia Niu-Yorskoho universytetu // MediaSapiens. Retrieved from [http://osvita.mediasapiens.ua/mediaprovsvita/research/rosiiske\\_telebachennia\\_zdatne\\_posilyuvaty\\_antirosiisku\\_pozitsiyu\\_doslidzhennia\\_nyuuyorskogo\\_universitetu/](http://osvita.mediasapiens.ua/mediaprovsvita/research/rosiiske_telebachennia_zdatne_posilyuvaty_antirosiisku_pozitsiyu_doslidzhennia_nyuuyorskogo_universitetu/)

32. *Сакадінский*: многие на Донбассе потеряли доверие к украинским СМИ из-за фейков // ВідеоТека [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://video.telekritika.ua/show/intervu/2414-sakadinskii\\_mnogie\\_na\\_donbasse\\_poteriali\\_doverie\\_k\\_ukrainskim\\_smi\\_iz-za\\_fejkov](http://video.telekritika.ua/show/intervu/2414-sakadinskii_mnogie_na_donbasse_poteriali_doverie_k_ukrainskim_smi_iz-za_fejkov) 11.06.2015

33. *Яким* є рівень підтримки меседжів російської пропаганди у зоні конфлікту : соціол. опит. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://osvita.mediasapiens.ua/mediaprosvita/research/yakim\\_e\\_riven\\_pidtrimki\\_mesedzhiv\\_rosiyskoi\\_propagandi\\_u\\_zoni\\_konfliktu](http://osvita.mediasapiens.ua/mediaprosvita/research/yakim_e_riven_pidtrimki_mesedzhiv_rosiyskoi_propagandi_u_zoni_konfliktu)

34. *Російське* телебачення здатне посилювати антиросійську позицію : дослідження Нью-Йоркського університету // MediaSapiens [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://osvita.mediasapiens.ua/mediaprosvita/research/rosiyske\\_telebachennya\\_zdatne\\_posilyuvati\\_antirosiysku\\_pozitsiyu\\_doslidzhennya\\_nyuorkskogo\\_universitetu/](http://osvita.mediasapiens.ua/mediaprosvita/research/rosiyske_telebachennya_zdatne_posilyuvati_antirosiysku_pozitsiyu_doslidzhennya_nyuorkskogo_universitetu/)

35. *Российская* армия и спецслужбы РФ в войне против Украины // Цензор.нет [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://censor.net.ua/resonance/313320/rossiyiskaya\\_armiya\\_i\\_spetsslujby\\_rf\\_v\\_voyine\\_protiv\\_ukrainy/](http://censor.net.ua/resonance/313320/rossiyiskaya_armiya_i_spetsslujby_rf_v_voyine_protiv_ukrainy/)

36. *Порошенко*: Нинішня неоголошена війна може стати Вітчизняною для українців // 112.ua [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ua.112.ua/suspilstvo/poroshenko-ninishnya-neogoloshena-viyna-mozhe-stati-velikoyu-vitchiznyanoyu-dlya-ukrayinciv-105941.html>

37. *Порошенко* ввів у дію рішення РНБО про деякі оборонно-мобілізаційні питання // 112.ua [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ua.112.ua/golovni-novyni/poroshenko-vviv-u-diyu-rishennya-rnbo-pro-deyaki-oboronno-mobilizaciyni-pitannya-173706.html>

38. *Енн Еплбаум*: Російська пропаганда краще працює в маленьких країнах // MediaSapiens [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://osvita.mediasapiens.ua/ethics/manipulation/enn\\_epplbaum\\_rosiyska\\_propaganda\\_krasche\\_pratsyue\\_v\\_malenkikh\\_krainakh/](http://osvita.mediasapiens.ua/ethics/manipulation/enn_epplbaum_rosiyska_propaganda_krasche_pratsyue_v_malenkikh_krainakh/)

39. *Звіт* діяльності МІП за квітень 2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://mip.gov.ua/news/273.html>

40. *Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2015 році* : Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/news/shorichne-poslannya-prezidenta-ukrayini-do-verhovnoyi-radi-u-35412>

41. *Стратегія* національної безпеки України : указ Президента України від 26.05.2015 р. № 287/2015 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 06 травня 2015 року «Про Стратегію національної безпеки України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/287/2015/paran7#n7>

35. *Rosiiskaia* armiya i spetssluzhby RF v voine protiv Ukrainy // Tsenzor.net. Retrieved from [http://censor.net.ua/resonance/313320/rossiyiskaya\\_armiya\\_i\\_spetsslujby\\_rf\\_v\\_voyine\\_protiv\\_ukrainy/](http://censor.net.ua/resonance/313320/rossiyiskaya_armiya_i_spetsslujby_rf_v_voyine_protiv_ukrainy/)

36. *Poroshenko*: Nynishnia neogoloshena viina mozhe staty Vitchyznianoiu dlia ukraintsiv // 112.ua. Retrieved from <http://ua.112.ua/suspilstvo/poroshenko-ninishnya-neogoloshena-viyna-mozhe-stati-velikoyu-vitchiznyanoyu-dlya-ukrayinciv-105941.html>

37. *Poroshenko* vviv u diiu rishennia RNBO pro deiaki oboronno-mobilizatsiini pytannya // 112.ua. Retrieved from <http://ua.112.ua/golovni-novyni/poroshenko-vviv-u-diyu-rishennya-rnbo-pro-deyaki-oboronno-mobilizaciyni-pitannya-173706.html>

38. *Enn Eplbaum*: Rosiiska propahanda krashche pratsuie v malenkykh krainakh // MediaSapiens. Retrieved from [http://osvita.mediasapiens.ua/ethics/manipulation/enn\\_epplbaum\\_rosiyska\\_propaganda\\_krasche\\_pratsyue\\_v\\_malenkikh\\_krainakh/](http://osvita.mediasapiens.ua/ethics/manipulation/enn_epplbaum_rosiyska_propaganda_krasche_pratsyue_v_malenkikh_krainakh/)

39. *Zvit* diialnosti MIP za kviten 2015. Retrieved from <http://mip.gov.ua/news/273.html>

40. *Pro vnutrishne i zovnishne stanovyshe Ukrainy v 2015 rotsi* : shchorichne Poslannia Prezydenta Ukrainy do Verhovnoi Rady Ukrainy. Retrieved from <http://www.president.gov.ua/news/shorichne-poslannya-prezidenta-ukrayini-do-verhovnoyi-radi-u-35412>

41. *Stratehiia* natsionalnoi bezpeky Ukrainy : ukaz Prezydenta Ukrainy vid 26.05.2015 r. № 287/2015 «Pro rihennia Rady natsionalnoi bezpeky i oborony Ukrainy». Retrieved from <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/287/2015/paran7#n7>

# ВПЛИВ МЕДІА НА ПРЕЗИДЕНТСЬКИЙ ДИСКУРС У КРИЗОВИХ СИТУАЦІЯХ

Коваль Ірина Олександрівна

Розглянута тема стосується проблеми взаємовідносин влада – засоби масової комунікації (медіа) та конкретизується в полі впливу засобів масової комунікації на політичний та президентський дискурс. Актуальність проблематики обумовлена передусім зростанням уваги владних інститутів до комунікативного складника управлінських процесів, зокрема в кризових ситуаціях, зростанням кількості, масштабності й інтенсивності кризових ситуацій у світі, а відповідно пошуком моделей поведінки влади, спрямованої на їх подолання або послаблення, та зміною ролі засобів масової комунікації у суспільстві. Метою є визначення аспектів впливу засобів масової комунікації на президентський дискурс та особливостей такого впливу в кризових ситуаціях. Окреслено умови, напрями та характеристики впливу засобів масової комунікації на політичний дискурс, визначено основні ролі медіа як детермінанти впливу. Зазначено, що напрями впливу обумовлені дуальністю природи медіа. Зроблено акцент на можливостях негативного впливу медіа на президентський дискурс у кризових ситуаціях. У висновках закріплено думку про існування значного впливу медіа (сучасної медійної сфери) на президентський дискурс та сформульовано рекомендації щодо подолання негативів такого впливу в кризових ситуаціях.

**Ключові слова:** політичний дискурс, президентський дискурс, кризова ситуація, засоби масової комунікації.

Considered topic concerns the problem of relations power – mass media and specified in the field of influence of mass media on political and discourse. The urgency of the problems caused primarily by the increased attention of government institutions to the communicative component management processes, particularly in crisis situations, increasing the number, magnitude and intensity of crises in the world, and therefore seeking the model of behaviors of authorities aimed at overcoming them or weakening, and the changing role of the media in society. The aim is to determine aspects of the impact of the media on the presidential discourse and features such influence in crisis situations. Conditions, directions and characteristics of the impact of mass media on political discourse are outlined, the main role of the media as determinants influence are defined. It is noted that the areas of impact due to the nature of duality media. The emphasis on the potential negative impact of the media on the presidential discourse in crisis situations was made. The conclusions enshrined the idea of the existence of a significant impact media (the modern media sphere) on the presidential discourse, and formulated recommendations for overcoming such effects.

**Keywords:** political discourse, the presidential discourse, crisis, mass media.

Незважаючи на передумови та шляхи розвитку ЗМК<sup>1</sup>, сучасний розвиток соціальних і політичних структур переважно створив умови для формування різноманітних і фінансово незалежних медіа. Саме у міру збільшення економічної сили і соціокультурного впливу низка ЗМК набуває відносної незалежності від контролю з боку

держави та найбільших корпорацій-рекламодавців [23, 9]. Наразі в більшості сучасних демократичних країн ЗМК можуть представляти собою окрему силу (а не інструмент влади), здатну виконувати врівноважуючу та обмежувальну щодо влади роль<sup>2</sup>. Реалізація цієї ролі обумовлює посилення впливу на всі аспекти здійснення влади.

Зміна ролі медіа у суспільстві загалом та політиці зокрема, їх бажання та можливості створювати події і «задавати їм соціальний сенс» (Н. Луман) та інтерпретувати факти надає особливої актуальності дослідженням впливу ЗМК

<sup>1</sup> На території колишнього СРСР розвиток медіа із самого початку визначала держава, медіа (передусім преса) більшості західних країн розвивалася як один з механізмів громадської думки, елемент публічної сфери [5], а в деяких країнах становлення держави та розвиток та формування традицій її інститутів, зокрема інституту президента, відбувалося у безпосередній взаємозалежності з розвитком медіа. «Кухонний кабінет» президента США Е.Джексона склався, зокрема, з видавців газет і журналів, А.Лінкольн дуже плідно працював з редактором головної партійної газети Х.Грілі, для У.Гардінга видання газети стало шляхом до влади, Дж.Кеннеді спочатку помітили на телебаченні, а Р. Ніксон став жертвою скандалу, роздмуханого ЗМК [24]. Отже, переважно медіа обслуговували державу, її інститути й лише згодом частина їх протиставила себе владі.

<sup>2</sup> В Україні, на жаль, ЗМК досі не змогли стати «класичним бізнесом», виступаючи лише трансляторами волі та бажань власників [25]. Зважаючи на «традиції» зрощення бізнесу та політики в Україні, ЗМК ставали інструментами забезпечення саме політичних інтересів цих власників. У відносинах влада-медіа основними проблемами є залежність медіа від політичної та фінансово-економічної еліти, боротьба за контроль над медіа, непрозорість медіавласності, об'єктивна необхідність медіа мати підтримку з боку силових структур тощо.

на владно-управлінські процеси, зокрема реалізацію політичного дискурсу. Цей вплив залежить від багатьох чинників й посилюється в кризових ситуаціях.

**Метою** статті є визначення змісту, умов і напрямів впливу ЗМК на президентський дискурс та особливостей цього впливу в кризових ситуаціях.

Дослідження проблеми впливу медіа на політичний дискурс/політичні комунікації та президентський дискурс як його субдискурс є частиною більш широких досліджень взаємного впливу медіа та політики, медіа та влади. Цей вплив почав вивчатися систематично лише на початку ХХІ ст. Відповідні сучасні теоретичні дослідження ґрунтуються на трьох моделях взаємодії засобів масової інформації і політики Д. Галліна та П. Манчіні [8]. Питання взаємовпливу політики та медіа розглядалися багатьма вченими, починаючи від В. Ліпмана, П. Лазарсфельда, Н. Лумана і закінчуючи дослідниками, які розробляють проблеми взаємовідносин ЗМК та політики в різних аспектах. Зважаючи на специфіку розвитку та функціонування медійної сфери у США<sup>3</sup> та особливі «взаємовідносини» медіа та влади, зокрема медіа та президента в цій країні, багато відповідних досліджень представлено саме американськими дослідниками. Серед останніх ґрунтовних досліджень варто назвати колективну монографію «Сила медіа в політиці» (*Media Power in Politics*) за редакцією Д. Грейбер [4] та інші видання за її редакцією або авторством.

Увага до комунікативних аспектів реалізації влади викликали появу значної кількості робіт, присвячених дослідженню ролі ЗМК у здійсненні політичних комунікацій. Ці питання досліджували, зокрема, Г. Лассуел, Г. Алмонд, М. Маклюен. Варто назвати також роботи Дж. Ліллера, К. Крос та Р.А. Гакета [10]. Поміж вітчизняних дослідників роль ЗМК в реалізації політичних/державних комунікацій розглядали Г. Почепцов, В. Королько, В. Бебік, О. Бухтатий, М. Ожеван, Н. Буренко, А. Митко, С. Денисюк, Є. Субота, О. Задорожна. Останнім часом значно зросла кількість закордонних і вітчизняних

досліджень і публікацій, присвячених взаємодії ЗМК із владою під час кризових ситуацій, зокрема з питань забезпечення інформаційної та загалом національної безпеки: публікації М. Ожевана, В. Конах, Т. Ісакової, Д. Дубова, Л. Зайко, М. Нетреби та ін.

Певні дослідження презентовано практиками політичної комунікації, зокрема організаціями та власне журналістами. Поміж таких досліджень варто назвати розвідки Аналітичної платформи 21/11 [11], обговорення та публікації Українського кризового медіа-центру, дослідження в межах програми *SIGMA* [7].

Попри значну кількість робіт, в яких стверджується про існування впливу ЗМК на політичну комунікацію/дискурс, умови та напрями цього впливу не конкретизувалися, не деталізувався його зміст. Малодослідженою загалом залишається проблема впливу ЗМК на політичні інститути, зокрема інститут президентства, та здійснення ним комунікацій. Це питання розглядали переважно американськими дослідниками в межах концепції риторичного президентства. Цю саме концепцію було покладено в основу розгляду проблеми впливу медійної сфери на президентський дискурс, якій присвячено дослідження І. Антонової [Див., напр., 1]. Вона, зокрема, зазначає, що значущість трансформацій, яких зазнає президентський дискурс під впливом ЗМК, є настільки значним, що стає однією з найгостріших проблем наукових досліджень.

### Визначення понять

Зважаючи на численність, а часом й суперечливість концепцій та підходів до визначення дискурсу, кризових ситуацій та засобів масових комунікацій (*дали* – ЗМК), визначимо ці поняття у запропонованому дослідженні.

Для визначення поняття **ЗМК** (медіа) використаємо Рекомендацію Ради міністрів ЄС СМ/Рес(2011). Рекомендація пропонує визначати засоби масової комунікації як усіх учасників, пов'язаних з виробництвом і поширенням поміж потенційно значної кількості осіб контенту (наприклад, інформації, аналізу, коментарів, думок, освіти, культури, мистецтва й дозвілля в друкованій, аудіо, візуальній, аудіовізуальній або іншій формі), а також способи використання, спрямовані на сприяння інтерактивним масовим комунікаціям (наприклад, у соціальних мережах) або іншій заснованій на контенті широкомасштабній інтерактивній діяльності (наприклад, гри в режимі онлайн), зберігаючи при цьому (в усіх зазначених випадках) редакційний контроль або нагляд за контентом [13]. На нашу думку, тенденція до інтерактивності, спрямованості на сприйняття та участь закріплює визначення медіа саме як засобів масової комунікації (ЗМК), а не інформації (ЗМІ).

Поняття **дискурсу** є одним з найбільш неоднозначних і суперечливих щодо використання

<sup>3</sup> Загалом увага американських дослідників до питань взаємовідносин влада-медіа продиктована передусім тим, що медіа, виконуючи функцію умовно окремого комунікатора, виконують особливу роль у виборчому процесі, а вибори «є найважливішою подією в американській демократії, оскільки дозволяють американцям як надати свою згоду на управління, так і запитати зі своїх представників за зроблену роботу» [9]. Вибрані одразу починають працювати на майбутню виборчу кампанію, що дозволило багатьом дослідникам політичної комунікації (наприклад, М. Кумар, К. Канель і Дж. Сандерс, К. Кемпбелл) назвати вибори перманентним процесом у США, що потребує з необхідністю постійного вдосконалення відносин його учасників. Така ситуація викликана також специфікою виборчого процесу у США. Щороку посилюється тенденція голосувати достроково або за відкріпними бюлетенями, таке «розмивання» виборів перетворюється на величезну проблему для політиків, які змушені дедалі гнучкіше за термінами та територіями проводити свої рекламні кампанії [Див.: 12].

його стосовно політико-управлінських процесів. На нашу думку, для його визначення у сфері публічного управління як особливого виду комунікації доцільно використати діяльнісний підхід, який дозволяє співвідносити «слово та діло», що має особливий вияв в політико-управлінських процесах<sup>4</sup>. Отже, дискурс є комунікативно організованою (спрямованою на здійснення комунікативного акту) дією та діяльністю у певній соціальній сфері. Політичний дискурс як комунікативно організована діяльність у політичній сфері реалізується за певними правилами політичної поведінки. Відповідно до цих правил здійснюється формування повідомлень та обмін ними у системі політичної комунікації. Окремі комунікативно організовані напрями політичної діяльності можна визначити як субдискурси, одним з яких є президентський дискурс.

**Кризова ситуація** є певною сукупністю періодичних виявів одного або кількох кризових явищ, які за певного збігу обставин та/або неграмотного управління тощо можуть перетворитися на кризу. Кризова ситуація як потенційна криза та криза як факт, що відбувся, законодавчо не розрізняються, у відповідних дослідженнях також ці поняття презентуються як тотожні. І хоча ця тема є предметом окремого дослідження, для цілей роботи паралельне використання цих понять є припустимим, причому поняття кризової ситуації є об'єднуючим для понять «конфлікт», «надзвичайна (екстремальна) ситуація» та «катастрофа». І криза, і кризова ситуація є подією/сукупністю подій, що 1) потребує значного та термінового втручання, тобто управлінського впливу [26], 2) є передусім і безпосередньо сприйняттям непередбачуваної події. Перше обумовлює і виправдовує управлінський вплив, друге визначає безумовну значущість комунікацій як процесу створення та обміну спільними смислами. З погляду громадськості криза являє собою певний виклик суспільним традиціям і цінностям, а управління нею передбачає управління очікуваннями громадськості, що потребує передусім комунікативної відповіді. Однією з важливих для цілей роботи ознак кризової ситуації є підвищена увага до неї з боку ЗМК.

### **Загальні умови справляння впливу з боку медіа**

Вплив медіа (ЗМК) – це передусім зміни в характері (проактивність, швидкість, інтенсивність, систематичність тощо) та формі (теми<sup>5</sup>,

канали, жанри тощо) реалізації дискурсу. Загалом вплив ЗМК пов'язаний зі впливом на різні етапи та сторони комунікативних процесів у суспільстві та реалізації політичного дискурсу. У кризових ситуаціях вплив також залежить від стадії розгортання кризи.

На нашу думку, найзагальнішими умовами справляння впливу медіа на політичний і президентський дискурс є дві:

- наявність потужного медіаринку;
- панівні уявлення про роль ЗМК у розвитку політичного дискурсу.

Там, де немає організованого вільного медіаринку, вплив медіа відсутній та/або перетворюється на віртуальні «бійки» між представниками різних політичних сил, яким належать ЗМК. Зокрема, за всієї відокремленості медіа протистояння між ними та президентом часто-густо обумовлюється тим, що найвпливовіші медіа належать табору, опозиційному президенту. Зазначимо при цьому, що протистояння ЗМК та влади не є обов'язковою ознакою вільного медіаринку, відповідальних медіа та демократичних процесів у суспільстві, іноді воно пов'язане з розподілом «комунікативних ролей» [4] й часто створює додаткові труднощі для управлінського процесу [3]. Демонстрація можливості критикувати є одним із способів встановлення довіри медіа до себе [6], адже лояльне висвітлення подій, зокрема, «сприяло формуванню стійкої думки у виборців, що медіа діють виключно під впливом політичної еліти, що лобіює той чи інший законопроект», а це призводить до формування у виборців почуття невпевненості щодо потреби підтримувати навіть виправдані законопроекти й необхідності власного голосу [4]<sup>6</sup>.

Уявлення про частоту присутності політичних діячів у масмедійному просторі природно максимізують/ мінімізують можливості впливу медіа. Дебати про потребу постійної присутності президента у медіапросторі пов'язані, наприклад, з побоюваннями його «перетримання» та перетворенням його риторики на порожнє красномовство [2].

Крім двох зазначених умов, вплив ЗМК на політичний дискурс забезпечується дією таких чинників:

- внутрішні можливості медіа. Крім можливостей медійного впливу, що належать до сфери психології [20], впливовість ЗМК спричинено такими їх особливостями, як оперативність (здатність фіксувати те, що відбувається, в реальному часі та швидко поширювати й тиражувати повідомлення), масштабність (глобальність) охоплення аудиторії (масова аудиторія), здатність робити об'єктом розгляду будь-яке

<sup>4</sup> Детальше про це та відмінності між дискурсом та комунікацією див.: [14].

<sup>5</sup> Вплив ЗМК на визначення порядку денного зумовлює визначення та намагання закріпити у свідомості громадян певної системи пріоритетів, наголошування одних питань і нехтування іншими. Визначаючи переважну тематику (формулюючи комунікативний порядок денний), ЗМК задають тон у публічних політичних дискусіях, спорах.

<sup>6</sup> Зауважимо, що довіра до медіа не є поміж визначальних чинників впливу ЗМК, адже рівень довіри, наприклад у США, останнім часом значно знижений [18], а рівень впливу значний, в Україні рівень довіри також значно знизився [27], так само низьким є рівень впливу медіа.



суспільне чи особисте явище, різноманітність способів подання певної інформації, подання актуальної, доступної інформації у комфортних умовах тощо;

- вимоги, закріплені законодавчо-нормативною практикою, щодо надання публічної (офіційної, урядової) інформації та висвітлення діяльності органів влади;

- посилення уваги влади до комунікативних практик, усвідомлення обов'язковості комунікування як частини управлінського процесу, зокрема під час кризових ситуацій. Вчені стверджують про залежність демократичних систем від досягнення компромісу, необхідною умовою якого є пояснення сторін, та ключову роль ЗМК у процесах політичного посередництва [За: 15]. Це фактично змушує владу використовувати медійні правила гри, діяти «за логікою медіа» (І. Антонова), адже саме ЗМК є основними гравцями в полі масових комунікацій. У результаті в політичній комунікації починають використовуватися журналістські прийоми, характерна техніка і сталі прийоми сучасної журналістики: «У державній політиці часто інформація надається так само, як і в журналістиці. Значне прагнення до короткостроковості в інформації, до негативізму, персоналізації...», спрямовані на те, щоб викликати максимальну увагу громадян і журналістів» [20]. Лідерам доводиться адаптувати мову та стиль своїй виступів, щоб відповідати конкретному медійному середовищу (телебачення, радіо тощо) [1, 70]. Негативним наслідком таких трансформацій стає так звана медіаполітика, за якої «політика перетворюється на політику медійних гарячих тем», політичні лідери трансформуються в політичних гравців у середовищі медіа [28].

Вплив ЗМК на комунікацію влади *детермінований роллю медіа*, якої вони набувають у процесі розвитку суспільства та політичної системи. Крім своєї «звичної» функції комунікатора, сучасні ЗМК починають відігравати роль політичного актора, політичної сили, яка впливає, зокрема, на формування політичного порядку денного, стає інститутом політичної системи [16], що безпосередньо впливає на створення та функціонування інших політичних інститутів. Виконання ролі політичного актора дозволяє говорити про безпосередній<sup>7</sup> вплив ЗМК на політичний дискурс як учасника політичного процесу та опосередкований вплив – через громадську думку.

Аналіз публікацій дозволяє сформулювати такі комунікативні ролі сучасних медіа (опосередкований вплив): *посередник* (ретранслятор владних повідомлень, «антена» (А. Катля, А. Каде), засіб постачання повідомлень споживачу), *координатор та організатор* (інтерпретатор

владної інформації: коментує, посилює, фокусує повідомлення), *джерело смислів* (самостійний активний учасник політичних комунікацій, формує моделі поведінки, визначає цінності).

Вплив ЗМК модифікується впливом вимог і традицією комунікативної практики владних інститутів. Він буде тим більший, чим ретельніше країна дотримується свободи слова. З другого боку, чим відкритішою є влада, тим меншим стає негатив такого впливу.

### Напрями, характеристики та аспекти впливу

Напрями впливу медіа обумовлені дуальністю ЗМК: з одного боку, вони є регулятором політико-владних відносин, з другого – комерційним утворенням, приватно-підприємницьким інститутом, який діє за законами ринкової економіки та метою якого є отримання прибутку. Взаємопроникнення цих двох виявів стає практичною проблемою та об'єктом теоретичних досліджень, а їх баланс залежить від багатьох чинників, зокрема від рівня самоорганізації медіа, розвитку рекламного ринку, конфронтації з державними органами, соціально-політичної ситуації в країні<sup>8</sup> тощо.

Відповідно до вказаного балансу та умов його порушення можна визначити негативний та позитивний напрями впливу ЗМК на політичний дискурс.

Позитиви пов'язні передусім із виконанням ЗМК ролі зворотного зв'язку. Наприклад, теми та проблеми, порушені ЗМК, стають прецедентами для політичних програм лідерів.

Негативи пов'язані зі справлянням тиску на політичних комунікаторів, змушенням їх робити швидкі заяви, провокуванням озвучувати «незручні» теми тощо. Негативом є також створення пасивної політичної комунікації [17]. У результаті того, що на телебаченні головне місце посіли інформаційно-розважальні та аналітичні передачі, які політично дезорієнтують громадян, «виховують» негативне ставлення до політики, політична комунікація стає пасивною, такою, що розхитує політичну систему. Вона перетворюється, швидше, на спілкування про політику на рівні ізольованих соціальних груп.

Основними характеристиками впливу є його *взаємність і динамічність*.

Взаємність впливу обумовлена тим, що «демократія потребує засобів масової інформації як посередника між виборцями та обраними. Влада легітимізує себе через комунікацію. У свою чергу, ЗМІ потребують політиків як постачаль-

<sup>7</sup> Прикладом безпосереднього впливу є участь представників ЗМК у створенні комунікацій політичних лідерів, виборчих перегонах, зокрема президентських.

<sup>8</sup> Ситуація суспільної кризи чітко виявляється в поведінці самих ЗМК. Вирішальний вплив на їх діяльність справляє наявність або відсутність соціокультурної кризи, яка виявляється в зламі неформальних правил і традицій, міфів, устоїв, звичаїв, існуючих у суспільстві [29]. За таких умов ЗМК починають більше працювати як комерційні структури.

ників нової актуальної інформації» [15, 71]. З одного боку, влада намагається контролювати ЗМК, роблячи це з різним ступенем цивілізованості (від переслідувань та обмежень до маніпулювання та вибудовування партнерських відносин). З другого, ЗМК справляють вплив, прагнучи виконувати свою роль, виборюючи увагу аудиторії, намагаючись відповідати її вимогам.

Динамічність впливу пов'язана передусім з постійним підвищенням вимог щодо повноти й своєчасності й якості комунікації, які висуваються суспільством. Вони підвищуються у міру розвитку новітніх інформаційних технологій та зростання кількості ЗМК. Безпрецедентним тиском назвали дослідники державних комунікацій у Канаді підвищення комунікативних вимог до офіційних представників уряду та зростання потреби їх миттєвої відповіді у результаті появи двох інформаційних телевізійних каналів [7].

Поміж інших аспектів впливу варто назвати такі:

- розширення суспільства через вплив на формування цінностей та установок, що змушує владу адаптувати свій дискурс до кожної цільової аудиторії;

- збільшення штату наявних та створення нових інформаційно-комунікативних структур. Вплив ЗМК стає настільки значним, що держава фактично змушена створювати альтернативну приватним ЗМІ мережу інформаційних структур і масивів текстів;

- використання ЗМК певної редакційної політики змушує представників влади переформатовувати власні меседжі з метою уникнення передбачуваних переколювань і змін.

Звичайно, цей перелік аспектів далеко не є вичерпним, а інтенсивність впливу зростає під час зміни звичайних умов розвитку суспільства, зокрема під час кризових ситуацій.

### Загальні аспекти впливу ЗМК на президентський дискурс

Під впливом ЗМК, дії принципів медійного середовища та ступеня його розвитку інститут президентства риторизується та медіатизується [1, 59], а президентський дискурс набуває змін за характеристиками *публічності* (збільшення часу на публічні виступи), *медійності*, тобто опосередкованості медіакомунікацією (реалізація президентської риторики за логікою ЗМК, набуття президентським дискурсом характеристик «множинності розуміння» та «множинності інтерпретації» з боку адресата, трансформація в бік передвиборчої тематики, зменшення переконувальних мовленевих стратегій тощо), *корпоративності* (здіяння значної кількості спеціалістів, значна участь спічрайтерів та речників) та *персоніфікованості* (фокус на особистості за одночасного зниження уваги до ідеології і політичної програми).

Що активнішу роль відіграють ЗМК у відносинах із демократичною владою, то більше вони

впливають на її дискурс, створюючи для нього своєрідний фільтр. М. Кумар зауважує з цього приводу: «Сучасне [американське] президентство обертається довкола питання як використати або як подолати фільтр преси, щоб безпосередньо звертатися до американців, які є остаточним ресурсом його політичної сили» [18].

Загальними аспектами впливу ЗМК на реалізацію президентського дискурсу є такі:

- ЗМК є однією з найважливіших цільових аудиторій реалізації президентського дискурсу;

- преса змушує президентів включати зустрічі з ними до свого порядку денного;

- ЗМК впливають на кількість дискурсивних подій (комунікативних актів). М. Кумар наводить такий приклад: кількість регулярних зустрічей Дж. Буша з представниками преси значно знизилася з появою критики та підвищення жорсткості питань [18, 20];

- ЗМК впливають на формат зустрічей. Ті формати зустрічей, під час яких президент є більш вразливим (неготовим)<sup>9</sup> використовуються рідше;

- обмеження комунікативних дій і «прав» президента логікою ЗМК. Ця логіка стосується передусім власних стандартів (уявлень) про новизну, суспільну значущість та своєчасність надання інформації та здійснення комунікації. Для сфери медіа застосовується така характеристика інформації, як *newsworthy* – така, що заслуговує на висвітлення;

- риторика ЗМК має вплив на риторику президента, сформоване ставлення щодо важливих речей потребує певної комунікативної реакції президента.

Зважаючи на рішення президента часто з'являтися на публіці та його відносин з пресою, медіа стають активним учасником формулювання, а подеколи й інтерпретації позиції президента.

### Особливості впливу на президентський дискурс у кризових ситуаціях

Дослідник К. Маклюрен зазначає, що надзвичайні ситуації є потенційними вимогами до президента, що мають породжувати складну систему його дискурсу [19]. ЗМК справляють особливий вплив на його структурування та інші характеристики, адже, як зазначає Д. Рамсфельд, «лідер повинен мати можливість ефективно спілкуватися з постраждалими (маються на увазі учасники кризової ситуації). Майже завжди це робиться через пресу» [2, 143].

Збільшення впливу ЗМК на президентський дискурс під час кризових ситуацій випливає, зокрема, із загальних характеристик кризової ситуації та відповідних принципів ефективної кри-

<sup>9</sup> Таким форматом М. Кумар вважає, наприклад, індивідуальні прес-конференції президента, оскільки саме на них представники медіа порушують пре леми та змушують говорити про події, обговорювати які президенти не хочуть. [18, 21]

зової комунікації, а також особливої комунікативної ролі президента, яку він відіграє під час кризових ситуацій<sup>10</sup>.

Для цілей дослідження вагомими є, зокрема, такі характеристики кризової ситуації, як раптовість, швидкість розгортання подій, зростання можливостей різкого погіршення ситуації, високий рівень та подальше зростання непередбачуваності та невизначеності, зростання рівня відповідальності за рішення, підвищений запит на інформацію та комунікацію, породження відповідного типу поведінки, способу мислення та світосприйняття, панічні настрої у суспільстві, зростання недовіри.

Ці характеристики змушують президента (його команду) здійснювати *проактивні комунікативні дії* (у відповідь на раптовість заздалегідь мають бути створені модулі перших текстів-звернень і текстів-пояснень), швидкість потребує *частоти й систематичності контактів* з медіа та *швидкої першої реакції*. Крім того, швидкість впливає на вибір каналу реалізації президентського дискурсу: інтернет-медіа на протигагу пресі, теле- і радіоновином швидше, об'єктивніше та активніше висвітлюють кризові події.

Взаємний вплив відбувається в полі *першої інтерпретації* (називання) події. Прагнучи щонайшвидше опублікувати інформацію, ЗМК намагаються створити «першу думку» про подію, феномен якої полягає в тім, що її дуже важко змінити. Комунікація влади в подальшому може спрямовуватися на зміну або підтримку цієї думки. При цьому що довшим є закріплення інформації, то важче цю думку змінити. Це змушує владу оперативніше реагувати на події, які потрапили в поле зору медіа, намагаючись при цьому балансувати між оперативністю та небезпекою використання неперевіреної інформації або інформації, щодо якої немає впевненості.

Це змушує владу комунікувати *обережніше*. Д. Рамсфельд зазначає з цього приводу, що швидкість комунікативної реакції жодним чином не має зашкодити достовірності фактів, адже «навіть під час кризи медіа та громадськість не пробачають тим, хто навіть з найліпших міркувань каже те, що пізніше виявиться неправдивим» [2, 140]. Швидкий виступ, що залежно від ситуації містить аргументи, визнання помилок, прийняття відповідальності, може значно збільшити коло підтримки, проте разом з тим, «стрімка відповідь може заспокоїти нетерплячих, проте не забезпечить тривалої суспільної

підтримки» [2, 139]. Суть конкретної відповіді є так само важливою, як і її швидкість.

Значні кризові ситуації змушують президента розгортати кризові комунікації, дотримання принципів яких обумовлює підвищення можливостей ЗМК впливати на президентський дискурс. Ці принципи загалом можна формулювати так:

- відповідальність (перша особа повинна брати на себе відповідальність за будь-яких умов під час будь-якої кризи);

- відкритість (розкриття інформації): неповна, неточна, застаріла інформація, що є виявами намагання обмежити відкритість, створюють антагонізм у відносинах із ЗМК, що завдає ще більшої шкоди. Д. Рамсфельд зазначає, що потрібно говорити те, що ви знаєте, але ще головніше, те, чого не знаєте [2, 73];

- проактивність, або реалізація стосунків: системна проактивна робота владних комунікативних зможе певним чином запобігти намаганням ЗМК ставати єдиним джерелом інформації. Потрібно навчити ЗМК як цільову аудиторію слухати, привчити до думки, що президент (його команда) обов'язково має власний погляд (на кризову ситуацію);

- симетричність (Дж. Грюніг): кожен крок подолання кризової ситуації має бути комунікований, причому мають бути озвучені не тільки дії влади, а й реакція на них з боку громадськості;

- коментованість подій становить особливий момент президентського дискурсу. Відповідь «без коментарів» в кризовій ситуації є недопустимою, адже «синдром без коментарів», відсутність відповіді на запитання преси означає «заперечення відповідальності» [30].

Дотримання цих принципів змушує президента певним чином структурувати та реалізовувати свій дискурс. Зокрема, ЗМК змушують до визначеної побудови текстів під час реалізації президентського дискурсу (співвідношення фактів і коментарів, відомої та невідомої інформації), застосування певних його жанрових особливостей.

Дискурс президента в кризових ситуаціях має відповідати вимогам *обов'язковості* (риторичний обов'язок перед громадськістю), оперативності, своєчасності, гнучкості, достатності, реалізовуватися у відповідних жанрах. Дотримання більшості цих ознак викликано саме впливом ЗМК. Саме через цей вплив президент змушений діяти «зі швидкістю CNN» [Цит. за: 21].

Вплив медіа позначається також на *комунікативних структурах*, створюваних/модернізованих президентом під час кризових ситуацій. Потік критики різко збільшується, змушуючи посилено працювати комунікативні структури, що виконують функцію захисту президента та управління його публічністю (за М. Кумар).

Вплив медіа на президентський дискурс в кризових ситуаціях може бути як позитивним, так і негативним. Це залежить, зокрема, від го-

<sup>10</sup> Основною метою президентського дискурсу в умовах кризових ситуацій є збереження керованості суспільства. Крім того, правильна організація дискурсу дозволить президенту продемонструвати лідерство, компетентність та співчуття, а отже, підтримає його репутацію, популярність й забезпечить визнання влади, її інститутів й владних стосунків, що встановлені у суспільстві. З цієї метою він має вповні використати отриману екстраординарну комунікативну владу й виконати свій риторичний обов'язок щодо суспільства та медіа.

товності президента до кризових ситуацій та участі в них ЗМК, загальних тенденцій розвитку ЗМК, взаємовідносин між владою (зокрема інститутом президентства та президентом) та медіа, що склалися, моделі відносин президент – медіа, застосовуваної під час кризової ситуації.

## Висновки

Розвиток медіасередовища, зміна уявлень про роль ЗМК у розвитку політичного дискурсу, посилення уваги влади до комунікативних явищ, істотна зміна ролі ЗМК у сучасному політичному просторі значно підвищує взаємний вплив державних інститутів та медіа, зокрема на політичний та президентський дискурс.

Значний вплив ЗМК на політичний та президентський дискурс збільшується під час кризових ситуацій, що обумовлено особливостями президентського дискурсу під час кризових ситуацій, характеристиками кризової ситуації та необхідністю дотримання принципів кризової комунікації, підвищенням відповідальності лідера держави й виникненням його риторичного обов'язку.

Вплив медіа на президентський дискурс в кризових ситуаціях може бути як позитивним, так і негативним, що актуалізує проблему подолання/зменшення негативного впливу ЗМК на президентський дискурс у кризових ситуаціях.

На нашу думку, загалом такі рекомендації можна представити відповідно до тріади Т. Кумса [31].

- Відкритість (*openess*) – готовність звертатися до ЗМК як цільової аудиторії. На думку експертів, усе, що організація (у нашому випадку орган державної влади, президент) може зробити в кризовій ситуації для привертання уваги, грає їй на руку [30]. Правило підтримання зв'язків із пресою під час кризових ситуацій становить фундаментальну умову управління кризою. При цьому дослідники стверджують,

що «відкритий постійний зв'язок із ЗМК може завдати короткотривалий збиток, проте покладе край витоку інформації, вимаганню відомостей і негативній репутації» [Цит. за: 30]. У цьому зв'язку важливим стає не тільки безпосередньо забезпечення відкритості, а й постійне ствердження усвідомлення важливості бути відкритим для ЗМК та вигоди спілкуватися з ними. Реалізація відкритості потребує особливої уваги до актуальності інформації, вибору каналу тощо.

- Швидкість (*speed*) – здатність відповідати на запитання ЗМК шнайшвидше після події/нового етапу розгортання кризи. Відповідь та перша заява потрібні протягом першої години, вони заповняють інформаційний вакуум та/або структурують потік надмірної інформації з різних джерел. Потрібно висловлювати свою версію подій першим. За свідченням дослідників, версія – це шанс взяти вирішення проблеми під інформаційний контроль [22]. При цьому потрібно будь-що не використовувати неперевірену інформацію, зокрема уникати спокуси робити швидкі судження, та не перевіряти численні незрозумілі факти, кожний новий огляд.

- Координованість (*coherence*) – несуперечливість, послідовність повідомлень. Уся президентська команда має озвучувати абсолютно однакові меседжі в різних одиницях дискурсу (текстах). Це сприяє, зокрема, формуванню певного ставлення та поведінки ЗМК, мінімізує провокації та «незручні» запитання.

Подальші дослідження в зазначеному напрямі мають стосуватися вироблення певних схем (моделей) взаємодії президента та ЗМК під час кризових ситуацій. Цікавим також може бути розгляд впливу ЗМК на президентський дискурс в контексті взаємного впливу різних видів медіа, зокрема інтернету як найбільш рейтингового (через свою оперативність та альтернативність щодо владних джерел<sup>11</sup>) ЗМК під час кризових ситуацій на телебачення й пресу.

## Список використаних джерел

1. Антонова И. Б. Президентский дискурс в современной медийной среде / И. Антонова // Вестник РГГУ. – 2011. – № 1/62. – С. 59–75.
2. Rumsfeld D. Rumsfeld's rules / D. Rumsfeld. – N.Y.: HarCollinsPublishers, 2013. – 335 p.
3. *The Crisis of Democracy: report on the governability of democracies to the Trilateral Commission* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://archive.org/details/TheCrisisOfDemocracy-TrilateralCommission-1975>
4. *Media power in politics* / ed. by D. Graber. – Washington, D. C.: CQ Press, 2011.
5. Дубин Б. Государственная информация и массовая коммуникация / И. Б. Дубин, А. Рейтблат // Отечественные записки. – 2003. – № 4. – С. 21–39.

## References

1. Antonova I. B. Prezidentskij diskurs v sovremennoj medijnoj srede / I. Antonova // Vestnik RGU. – 2011. – # 1/62. – S. 59–75.
2. Rumsfeld D. Rumsfeld's rules / D. Rumsfeld. – N.Y.: HarCollinsPublishers, 2013. – 335 p.
3. *The Crisis of Democracy: report on the governability of democracies to the Trilateral Commission*. Retrieved from <https://archive.org/details/details/TheCrisisOfDemocracy-TrilateralCommission-1975>
4. *Media power in politics* / ed. by D. Graber. – Washington, D. C.: CQ Press, 2011.

<sup>11</sup> Під час кризових ситуацій інтернет, зокрем соціальні мережі, стають для багатьох людей основним джерелом інформації [25].

6. *Комунікації в органах державної влади* : посібн. / Н. Бондаренко, Г. Гончарик, О. Грязнова [та ін.]. – К. : Б.и., 2015. – 78 с.

7. *Ефективна комунікація між державною службою та засобами масової інформації* : публікації SIGMA: № 9 : пер. з англ. Л. Б. Магдюк, О. М. Рудик. – Дніпропетровськ: Центр економічної освіти, 2000. – 68 с.

8. *Галлін Д.* Сучасні медіасистеми: три моделі відносин ЗМІ та політики / Д.Галлін, П.Манчіні; пер. з англ. О Насика. – К. : Наука, 2008. – 320 с.

9. *Canel M.* Government Communication: Cases and Challenges / Maria Jose Canel, Karen Sanders. – N.Y., London : Bloomsbury Academic, 2012. – P. 21.

10. *Крос К.* Політичні комунікації та новинні засоби масової інформації у демократичних країнах: конкуруючі підходи / К. Крос, Р. Гакет [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.socd.univ.kiev.ua/LIB/PUB/K/KROSS/content.htm>

11. *Журба Я.* Комунікація уряду із суспільством / Я. Журба, В. Андрусів [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://analytic.org.ua/wp-content/uploads/2015/06/Brief.pdf>

12. *Соломатин Ю.* Пофигизм по-американски, или анатомия узурпации власти [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.trinitas.ru/rus/doc/0228/002a/02281069.htm>

13. *Рекомендация* CM/Rec (2011)7 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://cyberpeace.org.ua/files/ii\\_e\\_14.pdf](http://cyberpeace.org.ua/files/ii_e_14.pdf)

14. *Коваль І. О.* Президентський дискурс: сутність, структура, функції, цілі // Стратегічні пріоритети. – 2012. – №3(24). – С. 158–164.

15. *Буренко В.* Засоби масової інформації в системі урядової комунікації Федеративної Республіки Німеччини: теоретико-прикладні аспекти / В.Буренко // Вісник Академії державного управління. – 2009. – №1. – С. 70.

16. *Хлівнюк Т. П.* Вплив засобів масової інформації на політичний простір сучасної України : автореф. дис. ... к.політ.н. : 23.00.02 / Т. П. Хлівнюк. – Одеса, 2008. – 18 с.

17. *Денисюк С.* Засоби масової інформації як трансформаційний чинник сучасної політичної комунікації [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:nHFaxmLoQ1Ij:irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis\\_nbuv/cgiirbis\\_64.exe](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:nHFaxmLoQ1Ij:irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe)

18. *Kumar M.* Managing the President's message: The White House Communications Operation. – Baltimore : The Johns Hopkins University Press, 2007. – P. 5–6.

19. *McCluren K.* The Rhetoric of Disaster: The Presidential Natural Disaster Address as an Emergent Genre <http://relevantrhetoric.com/wp-content/uploads/The-Rhetoric-of-Disaster.pdf>

20. *Брайант Дж.* Основы воздействия СМИ / Дж. Брайант, С. Томпсон. – М., Спб, К. : Изд. дом «Вильямс», 2004. – С. 262.

21. *Почепцов Г.* Стратегические коммуникации: стратегические коммуникации в политике, бизнесе и государственном управлении / Г. Почепцов. – К. : Альтерпрес, 2008. – С. 167.

5. *Dubin B.* Gosudarstvennaja informacija i massovaja kommunikacija / I. B. Dubin, A. Rejtblat // Otechestvennye zapiski. – 2003. – # 4. – S. 21–39.

6. *Komunikaciyi v orhanakh derzhavnoyi vlady* : posibn. / N. Bondarenko, H. Honcharyk, O. Hryaznova [ta in.]. – K. : S.I., 2015. – 78 s.

7. *Efektivna komunikaciya mizh derzhavnoyu sluzhboyu ta zasobamy masovoyi informaciyi* : publikaciyi SIGMA: № 9 : per. z anhl. L. B. Mahdyuk, O. M. Rudyk. – Dnipropetrovsk: Centr ekonomichnoyi osvity, 2000. – 68 s.

8. *Hallin D.* Suchasni mediasystemy: try modeli vidnosyn ZMI ta polityky / D.Hallin, P.Manchini; per. z anhl. O Nasyka. – K. : Nauka, 2008. – 320 s.

9. *Canel M.* Government Communication: Cases and Challenges / Maria Jose Canel, Karen Sanders. – N.Y., London : Bloomsbury Academic, 2012. – P. 21.

10. *Kros K.* Politychni komunikaciyi ta novynni zasoby masovoyi informaciyi u demokratychnykh krayinakh: konkuruyuchi pidkhody / K. Kros, R. Haket. Retrieved from <http://www.socd.univ.kiev.ua/LIB/PUB/K/KROSS/content.htm>

11. *Zhurba Ya.* Komunikaciya uryadu iz suspilstvom / Ya. Zhurba, V. Andrusiv. Retrieved from <http://analytic.org.ua/wp-content/uploads/2015/06/Brief.pdf>

12. *Solomatin Ju.* Pofigizm po-amerikanski, ili anatomija uzurpacii vlasti. Retrieved from <http://www.trinitas.ru/rus/doc/0228/002a/02281069.htm>

13. *Rekomendacija* SM/Rec (2011)7. Retrieved from [http://cyberpeace.org.ua/files/ii\\_e\\_14.pdf](http://cyberpeace.org.ua/files/ii_e_14.pdf)

14. *Koval I. O.* Prezydentskyj dyskurs: sutnist, struktura, funkciyi, cili // Stratehichni priorytety. – 2012. – №3(24). – S. 158–164.

15. *Burenko V.* Zasoby masovoyi informaciyi v systemi uryadovoyi komunikaciyi Federatyvnoyi Respubliky Nimechchyny: teoretyko-prikladni aspekty / V. Burenko // Visnyk Akademiyi derzhavnoho upravlinnya. – 2009. – №1. – S. 70.

16. *Khlivnyuk T. P.* Vplyv zasobiv masovoyi informaciyi na politychnyj prostir suchasnoyi Ukrainy : avtoref. dys. ... k.polit.n. : 23.00.02 / T. P. Khlivnyuk. – Odesa, 2008. – 18 s.

17. *Denysyuk S.* Zasoby masovoyi informaciyi yak transformacijnyj chynnyk suchasnoyi politychnoyi komunikaciyi. Retrieved from [http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:nHFaxmLoQ1Ij:irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis\\_nbuv/cgiirbis\\_64.exe](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:nHFaxmLoQ1Ij:irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe)

18. *Kumar M.* Managing the President's message: The White House Communications Operation. – Baltimore : The Johns Hopkins University Press, 2007. – P. 5–6.

19. *McCluren K.* The Rhetoric of Disaster: The Presidential Natural Disaster Address as an Emergent Genre. Retrieved from <http://relevantrhetoric.com/wp-content/uploads/The-Rhetoric-of-Disaster.pdf>

20. *Brajant Dzh.* Osnovy vozdejstvija SMI / Dzh. Brajant, S. Tompson. – M., Spb, K. : Izd. dom «Viljame», 2004. – S. 262.

21. *Pochepcov G.* Strategicheskie kommunikacii: strategicheskie kommunikacii v politike, biznese i gosudarstvennom upravlenii / G. Pochepcov. – K. : Alterpres, 2008. – S. 167.

22. *Управление PR в кризисных ситуациях* // Конспект лекций [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://gendocs.ru/v8629/public\\_relations](http://gendocs.ru/v8629/public_relations)
23. *Мандель Б. Р.* PR: методы работы со средствами массовой информации / Б. Р. Мандель. – М. : Инфра-М, 2010.
24. *Соломатин А. Ю.* Президентская власть в США и ее представители / А. Ю. Соломатин. – М. : Инфра-М, 2015.
25. *Дубов Д. В.* Текущие проблемы развития СМИ в Украине / Д. Дубов. – Рукопис.
26. *Stankova A.* The effectiveness of the European Commission's communication during the EU sovereign debt crisis / A. Stankova [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.ie-ei.eu/IE-EI/Ressources/file/memoires/2012/Andreana\\_Stankova.pdf](http://www.ie-ei.eu/IE-EI/Ressources/file/memoires/2012/Andreana_Stankova.pdf)
27. *Рівень довіри до українських ЗМІ рекордно впав* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://firstsocial.info/news/riven-doviri-do-ukrayinskih-zmi-rekordno-vpav>
28. *Любарский Г.* Устройство медийной власти : обзор / Г. Любарский [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://expert.ru/expert/2011/33/ustrojstvo-medijnoj-vlasti/>
29. *Усачева В. В.* Функционирование средств массовой информации в условиях кризиса социально-политических структур : На примере России и ЮАР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dissercat.com/content/funktsionirovanie-sredstv-massovoi-informatsii-v-usloviyakh-krizisa-sotsialno-politicheskikh#ixzz3uCPMYh3E>
30. *Пурселл Э.* Управление кризисной ситуацией / Э. Пурселл. – Н.Новгород : Штрих, 2001.
31. *Coombs T.* Ongoing Crisis Communication: Planning, Management and Responing : 3rd ed. / T. Coombs. – Thousand Oaks : Sage Public., 2012. – 248 p.
22. *Upravlenie PR v krizisnyh situacijah* // Konspekt lekcij. Retrieved from [http://gendocs.ru/v8629/public\\_relations](http://gendocs.ru/v8629/public_relations)
23. *Mandel B. R.* PR: metody raboty so sredstvami massovoj informacii / B. R. Mandel. – M. : Infra-M, 2010.
24. *Solomatin A. Ju.* Prezidentskaja vlast v SShA i ee predstaviteli / A. Ju. Solomatin. – M. : Infra-M, 2015.
25. *Dubov D. V.* Tekushhie problemy razvitija SMI v Ukraine / D. Dubov. – Rukopis.
26. *Stankova A.* The effectiveness of the European Commission's communication during the EU sovereign debt crisis / A. Stankova. Retrieved from [http://www.ie-ei.eu/IE-EI/Ressources/file/memoires/2012/Andreana\\_Stankova.pdf](http://www.ie-ei.eu/IE-EI/Ressources/file/memoires/2012/Andreana_Stankova.pdf)
27. *Riven doviry do ukrayinskykh ZMI rekordno vpav.* Retrieved from <http://firstsocial.info/news/riven-doviri-do-ukrayinskih-zmi-rekordno-vpav>
28. *Ljubarskij G.* Ustrojstvo medijnoj vlasti : obzor / G. Ljubarskij. Retrieved from <http://expert.ru/expert/2011/33/ustrojstvo-medijnoj-vlasti/>
29. *Usacheva V. V.* Funkcionirovanie sredstv massovoj informacii v uslovijah krizisa social'no-politicheskikh struktur : Na primere Rossii i JuAR. Retrieved from <http://www.dissercat.com/content/funktsionirovanie-sredstv-massovoi-informatsii-v-usloviyakh-krizisa-sotsialno-politicheskikh#ixzz3uCPMYh3E>
30. *Pursell Je.* Upravlenie krizisnoj situaciej / Je. Pursell. – N.Novgorod : Shtrih, 2001.
31. *Coombs T.* Ongoing Crisis Communication: Planning, Management and Responing : 3rd ed. / T. Coombs. – Thousand Oaks : Sage Public., 2012. – 248 p.

# ЗОВНІШНІ ЗАГРОЗИ РОЗВИТКУ НАЦІОНАЛЬНИХ МЕДІАПРОСТОРІВ: НАУКОВЕ ОСМИСЛЕННЯ ПРОБЛЕМИ

Конах Вікторія Костянтинівна,  
кандидат політичних наук

Безпрецедентне розширення медіа-простору впродовж останніх десятиріч привело не лише до позитивних наслідків, а й до появи нових викликів з загроз, які змушують держави переосмислювати завдання, пов'язані з захистом національних медіапросторів. Метою статті є сукупний аналіз і кваліфікація загроз та викликів розвитку національних медіапросторів, визначення чинників, що спричиняють їх появу та ескалацію, а також визначення засобів протидії їм. Аналіз наявних зарубіжних та вітчизняних публікацій щодо наукового осмислення зовнішніх загроз розвитку національних медіапросторів дає можливість віднести до них застосування зовнішніх негативних інформаційно-психологічних впливів та інформаційну експансію більш розвинених країн в медіапростори менш розвинених країн. Для нівелювання цих загроз науковці пропонують поширювати свій інформаційно-психологічний вплив на керівництво й населення зарубіжних країн, зокрема у спосіб застосування «м'якої сили» і близькими за значенням – «розумної сили» та «мудрої сили»; захищати власний медіапростір від іноземних інформаційно-психологічних впливів, зокрема у спосіб забезпечення т. зв. інформаційного суверенітету. При цьому важливими механізмами захисту національних медіапросторів постають обмеження іноземної власності та протекціоністська політика до власних національних мас-медіа, а також використання нових способів та методів, зокрема «фактчекінгових», розслідувальних форм мас-медіа.

**Ключові слова:** зовнішні загрози розвитку національних медіапросторів, зовнішні негативні інформаційно-психологічні впливи, «м'яка сила», інформаційний суверенітет.

КОНАХ ВІКТОРИЯ

*THE EXTERNAL THREATS OF THE NATIONAL MEDIA SPACE DEVELOPMENT: THE SCIENTIFIC UNDERSTANDING OF THE PROBLEM.*

The unprecedented expansion of the media space in recent decades has led not only to positive outcomes, but also to new challenges and threats, so now the state faced with the need to rethink the tasks related to the protection of the national media spaces development. The purpose of the article is a cumulative analysis and qualification of the external threats and challenges of the national media space, to identify factors that influence their occurrence and escalation, as well as define the means to counter them. The analysis of the available foreign and domestic publications on scientific understanding of the external threats to the development of the national media space can be attributed to them, the use of the external negative information-psychological warfare and the information expansion of the more developed countries in the media space of less developed countries. For leveling those threats scientists propose: to distribute own information-psychological influence on the leadership and people of foreign countries, including through the use of «soft power» and family values – «smart power» and «wise power»; to protect their own media space from foreign information-psychological influences, in particular by providing so-called information sovereignty. This important mechanism for the protecting of the national media spaces are restrictions on foreign ownership and protectionist policies in their own national mass-media, as well as the use of new methods and techniques, including «fact-checking» investigative forms of mass-media.

**Keywords:** the external threats of the national media spaces development, the external negative information-psychological influences, «soft power», information sovereignty.

Свобода слова та свобода інформації є священними для західної культури, проте наприкінці ХХ – початку ХХІ ст. внаслідок запровадження новітніх інформаційних технологій і вдосконалення їх матеріально-технічної бази відбулося небажане розширення медіапростору, яке створило безпрецедентні передумови для вільного створення та поширення інформації, що не лише привели до позитивних наслідків, а й зумовили появу нових викликів і загроз, пов'язаних, зокрема, з тим, що деякі із суб'єктів інформаційних відносин і на

національному, і на глобальному рівнях, перетворивши інформацію на зброю, почали використовувати свободу інформації для того, щоб спотворити її засадничі принципи, унеможливити будь-які дискусії та нівелювати критичне мислення. Як зауважує російський медіааналітик Василь Гатов, «якщо ХХ століття ознаменувалося боротьбою за свободу інформації та із цензурою, то ХХІ століття характеризуватиме зловживання недоброзичливих діячів, держав чи корпорацій правом на свободу інформації [Цит. за: 1]». Таким чином, на

сучасному етапі навіть розвинені демократичні держави стикаються з необхідністю переосмислення завдань, пов'язаних із захистом національних медіапросторів від негативних інформаційно-психологічних впливів зовнішнього походження, а також збереженням інформаційного суверенітету, який безпосередньо пов'язаний з державним суверенітетом, а отже, з існуванням держави як такої.

Слід зазначити, що увага дослідників впродовж останніх десятиліть була зосереджена на визначенні нових загроз та викликів розвитку національних медіапросторів, а також пошуків способів протидії їм. Зокрема, проблемі захисту інформаційного простору загалом і медіапростору зокрема присвячено роботи Дж. Аркілла, І. Ашманова, Д. Джонсона, Дж. Тансталла, Д. Мачина, Г. Поченцова; маніпулюванню суспільною свідомістю – Г. Шиллера, Ф. Уебстера; використанню «м'якої сили» як інструменту інформаційного протистояння – Дж. Ная, Гр. Холіка, Г. Роунслі, Г. Лі, Л. Роланда та Т. Вейна; протидії негативним іноземним інформаційно-психологічним впливам – М. Інґріма, П. Померанцева. Таким чином, на нинішньому етапі існує низка робіт зарубіжних і вітчизняних авторів на означеному напрямі. Проте, з огляду на появу новітніх викликів та загроз, наразі існує необхідність здійснення їх сукупного аналізу.

З огляду на зазначене, предметом аналізу є наукові публікації щодо осмислення зовнішніх загроз та викликів розвитку національних медіапросторів у зарубіжній та вітчизняній науковій думці, а **метою** статті – сукупний аналіз і кваліфікація загроз та викликів розвитку національних медіапросторів, визначення чинників, що спричиняють їх появу та ескалацію, а також визначення засобів протидії їм.

Говорячи про зовнішні негативні інформаційно-психологічні впливи, слід зауважити, що інформаційно-психологічне протистояння було й залишається супутником міждержавного спілкування, адже інформаційно-психологічна боротьба велася впродовж усього існування людства, однак аналіз його застосування на сучасному етапі дає змогу дійти висновків про посилення інформаційного протистояння між усіма суб'єктами інформаційних відносин – державами, коаліціями держав, а також недержавними об'єднаннями, зокрема транснаціональними корпораціями. Адже глобалізація формує і розширює глобальну інформаційну сферу, стираючи державні, національні кордони та різні бар'єри, що дає змогу розгорнути великомасштабні інформаційно-психологічні війни та обирати для таємних операцій як театри воєнних дій інформаційні простори не тільки окремих держав-супротивників, конкурентів або ворогів, а й інформаційні простори цілих регіонів земної кулі, куди входять інформаційні простори власної держави, союзників, співчуваючих тощо [2].

Також занепокоєння дослідників викликає й той факт, що внаслідок інформаційної глобалізації відбувається інформаційна експансія окремих країн в національні медіапростори, що призводить до їх гомогенізації та втрати національної самобутності. Як зауважує Юрій Бондар, «уніфікація, тотальна культурна експансія, вкорінення поглядів про рудиментність національних громад, неминучість і навіть прогресивність однорідності приховує небезпеку витіснення традиційних укладів, уподобань і смаків, втрати цілими співтовариствами культурної та національної самобутності, дедалі більше підпорядкування загального інформаційного простору країнам-лідерам» [3]. У цьому контексті слід зауважити, що не лише *масово-комунікаційні системи перехідних країн*, а й розвинених країн Європи *функціонують та розвиваються в умовах потужної інформаційної експансії ззовні*. Зокрема, під значним тиском індустрії розваг США впродовж останніх десятиліть знаходиться світовий ринок вільного часу і передусім комерційне ТБ. В інформаційній та культурно-розважальних сферах це виявляється в реалізації концепцій медіаімперіалізму та культурного імперіалізму, які критично розглядаються, у т. ч. й американськими політологами. Зокрема, Герберт Шиллер ще у 1980-х роках зауважував, що американський спосіб життя нав'язується американськими мас-медіа через пропагування кіно, телешоу, музики, «мільних опер». Оскільки американські корпорації й культура домінують у глобальному масштабі та «захопили велику частину світу», то «панування американської культури <...> встановлює межі для національного монологу [4]». А на думку Френка Уебстера, послання, яке несе американська розважальна культура, складається, зрештою з того, що 51 Сполучений Штат Америки – це найліпше місце у світі, що усвідомлюють американці, а всім іншим залишається побудувати в себе щось подібне до американського суспільства [5]. Продовжуючи їх думку, директор французького видання «Ле Монд Дипломатік» Ігнасіо Рамоне зауважує, що «неоімперіалізм США переймає римську концепцію духовного володарювання, засновану на переконанні в тому, що вільна торгівля, глобалізація та розповсюдження західної цивілізації є благом для всього світу [6]».

З огляду на зазначене, проблема захисту інформаційного простору загалом та медіапростору зокрема лягла в основу багатьох наукових розвідок впродовж кількох останніх десятиліть. Проте слід зауважити, що на початковому етапі наукові роботи були згруповані переважно довкола технологічного напрямку. В таких роботах обговорювалися проблеми інформаційної безпеки та захисту інформації в телекомунікаційних і комп'ютерних мережах; принципи, що лежать в основі сукупності загроз наявної інформаційної інфраструктури, здатної спричинити атаки різ-



ної форми; питання, пов'язані з визначенням противника та його рівня кваліфікації щодо реалізації таких загроз через інформаційний простір (кіберпростір) тощо [7]. Незважаючи на значний прогрес, аналіз результатів дебатів, які розвивалися довкола технічних проблем, продемонстрував, що технологічний полюс не може бути єдиною основою для формування інформаційної стратегії. Тому науковці зосередили увагу на розробленні дослідницьких проектів, що належали до другого – ідеологічного напрямку, який концентрувався на вирішенні двох основних завдань: поширенні свого інформаційно-психологічного впливу на керівництво і населення зарубіжних країн та захисті власного медіапростору від іноземних інформаційно-психологічних впливів.

При цьому підходи більшості провідних держав щодо використання інформаційно-психологічного впливу виходили не з оборонної, а з наступальної стратегії, з огляду на те, що найліпший захист – це напад. Зокрема, відомий американський адепт інформаційних стратегій Джон Аркілла вважає, що попереджувальні, превентивні удари є єдиним засобом забезпечення безпеки держави в інформаційному просторі загалом та медіапросторі («інфосфері» за термінологією Дж. Аркілла) зокрема [8]. Основою такого впливу є т. зв. м'яка сила (*soft power*).

Як окреме наукове поняття термін «м'яка сила» вперше на науково-теоретичному рівні було сформульовано американським політологом Джозефом Наєм у контексті розроблення зовнішньополітичної стратегії США з підтримки позитивного іміджу держави в міжнародних відносинах і просування найбільш значимих досягнень американської культури і соціальної політики. При цьому до «жорсткої сили» (*hard power*) Дж. Най відносить традиційні військову та економічну потугу («батіг» і «пряник»), а до «м'якої сили» – політичну ідеологію, суспільно-культурні цінності, зовнішню політику. Перші два компоненти «м'якої сили» тлумачаться ним як історична спадщина нації, третій характеризується як суб'єктивний персоніфікований фактор, що привноситься чинним політичним керівництвом. Різниця ж між ними полягає в інструментах: проекція «жорсткої сили» відбувається через примус і нав'язування політичної волі (за допомогою економічного ресурсу або загрози силою), тоді як ефективна дія «м'якої сили» формується через механізми узгодження зовнішньополітичних акцій і залучення до співпраці більш широкого характеру, зазвичай, на базі єдиних цінностей. Таким чином, у розумінні Дж. Ная «м'яка сила» тлумачиться як цілеспрямована політика, націлена на досягнення переваг унаслідок використання інформаційно-психологічних впливів і технологій політично-пропагандистського та суспільно-культурного характеру. Водночас Дж. Най наголошує, що

«м'яка сила» – це не лише вплив, а й привабливість, оскільки потенціалом «м'якої сили» у світовій політиці є те, що «надихає і приваблює» та дає змогу досягати бажаного результату. Відповідно «м'яка сила» реалізовується через формування в об'єкта впливу необхідних бажань, очікувань та преференцій, завдяки яким вона дає можливість домогтися того, щоб інші самі захопили результатів, які вигідні суб'єкту впливу. Отже, «м'яка сила» пов'язана з культивуванням почуттів симпатії, з привабливістю ідеалів та позитивного прикладу. При цьому особливу роль у процесі поширення відповідних месиджів та настанов відводиться мас-медіа, зокрема телебаченню та кіноіндустрії [9].

Свою чергою, за твердженням англійського науковця Гері Роунслі, така привабливість тісно пов'язана з відсутністю протиріч між заявами відповідної держави-актора та її діями. Таким чином, успіх застосування «м'якої сили» залежить від достовірності заяви та її джерела, оскільки без довіри до них складно уявити, як суб'єкт міжнародних відносин може отримати підтримку та сприйматися привабливим [10].

На думку Грегорі Холіка, на сучасному етапі можна виділити такі індикатори, що впливають на ефективність «м'якої сили»: економічну привабливість, у т. ч. інвестиційну; гуманітарний капітал, заснований на привабливості системи загальної та університетської освіти, наукової й технологічної діяльності; інструменти культурного впливу, зокрема міжнародне визнання значущості й величчя культурної спадщини країни, політика популяризації національної культури, розширення міжкультурних комунікацій, туристична привабливість країни, поширення національної мови та національної кухні; систему показників рівня розвитку інститутів політичної демократії та захисту прав людини; дипломатичну репутацію країни, показники ефективності дипломатичних зусиль у сфері переговорного процесу, ступінь миролюбності, здатність до запобігання агресії та нейтралізації загроз, до встановлення глобального порядку денного [11].

Гін Лі до окремих інструментів «м'якої сили» відносить інституційний ресурс (статусне положення країни в міжнародних інституційних об'єднаннях); репутаційний ресурс та імідж (успішність у проведенні політичних акцій, відповідальна політика, міжнародний авторитет, заслужений під час врегулювання конфліктів, надійність у партнерських відносинах); *PR*-мистецтво (здатність ефективно просувати методами *PR* власне бачення подій, свою інтерпретаційну та інформаційну модель соціальної реальності) [12].

На думку британських вчених Л. Роланда і Т. Вейна, «м'яка сила» на сучасному етапі має скеструватися не на зміну сприйняття, а на зміну поведінки. Вони підкреслюють те, що, змінивши від-

носини, ви не обов'язково матимете зміну поведінки, тому метою має бути саме зміна поведінки [13].

Разом із концептом «м'якої сили» наразі розробляється концепт «мудрої сили». Зокрема, в Китаї політологи на сьогодні активно займаються розробленням цієї теорії та її стратегічних напрямів, які мають «створювати систему стрижневих соціалістичних цінностей, збільшувати привабливість і цементувати сили соціалістичної ідеології», «формувати гармонійну культуру, виховувати цивілізовані звичаї», а також «широко розповсюджувати національну культуру, будувати загальне духовне вогнище китайської нації». Крім того, «м'яка сила» за китайською специфікою спирається на принцип гармонії, який передбачає гармонію в усіх сферах життя: гармонія між людиною та природою, гармонія між людьми, гармонія між державами. На цьому принципі вибудовується єдність «м'якої» та «твердої» сили за китайською специфікою і всередині країни, і за кордоном [14].

Варто зауважити, що китайський принцип гармонійного поєднання «твердої» та «м'якої» сили визначається як оптимальне поєднання елементів «м'якої» та «жорсткої» сили в міжнародних відносинах, що передбачає стратегічне використання дипломатії, переконання, розбудову потенціалу та проекцію сили і впливу у спосіб, який є найбільш ефективним з погляду політичної й соціальної легітимності задля обстоювання національних інтересів США на міжнародній арені. «Розумна сила», на думку політологів, є не просто синтезом «м'якої» й «жорсткої» сили, а їх кваліфікованим поєднанням. Використання цих сил відокремлено одна від одної не призводить до бажаних результатів: за відсутності однієї «сили» досягнення іншої зводяться нанівець, оскільки не мають довгострокового характеру.

Автори вважають, що «розумна сила» передбачає раціональний розподіл наявних ресурсів між цими двома категоріями. Концепт «розумної сили» полягає також у здатності забезпечити комплексне функціонування різних джерел «м'якої сили», які діють диференційовано, оскільки безпосередньо не залежать від державної влади. Поміж таких автори називають приватний бізнес, громадянське суспільство (публічна дипломатія), двосторонні угоди й декларації, взаємодію та консультації на рівні багатосторонніх міжнародних організацій. Дослідники погоджуються з тим, що комплекс «жорсткої сили» – це набір простіших механізмів, тому її легше використовувати для досягнення цілей, натомість, «розумна сила» передбачає її застосування тільки в умовах досягнутого міжнародного консенсусу, тобто за умови поєднання з «м'якою силою» [15]. Отже «розумна сила» в американському розумінні – це збалансована, ефективна, зважена політика, тобто застосування сили «з розумом».

В інтерпретації Європейського Союзу «розумна сила» також безпосередньо пов'язується із просуванням привабливості ЄС, насамперед як зразка для країн-сусідів. При цьому в ЄС розглядають стратегію «розумної сили» як можливість інтегрування американського військового потенціалу з невійськовим інструментарієм впливу ЄС на рівних умовах в єдиний комплекс [16].

Таким чином, з огляду на те, що сучасні інформаційні технології дають змогу реалізовувати власні інтереси без застосування воєнної сили, інформація нині розглядається більшістю провідних держав світу як стратегічний продукт, що має системоутворювальний характер і впливає фактично на всі сфери суспільних відносин. Тому в основі концепцій національної безпеки провідних держав лежать згадані концепти «м'якої сили», «розумної сили» чи «мудрої сили», які передбачають досягнення відповідних зовнішньополітичних завдань у спосіб здійснення (або блокування) цілеспрямованих системних інформаційно-психологічних впливів (атак, акцій, операцій) або їх сукупності, через весь наявний медіаресурс. Основним засобом ведення інформаційного протистояння при цьому є національні й транснаціональні мас-медіа, а також будь-які інші інформаційні мережі, здатні впливати і на світогляд, політичні погляди, правосвідомість, менталітет, духовні ідеали та ціннісні установки окремої людини, і на суспільство загалом.

З огляду на викладене, на сучасному етапі стійкою тенденцією стало проникнення іноземних мас-медіа в національні медіапростори інших держав. З одного боку, розмаїття присутності іноземних мас-медіа сприяє диверсифікації джерел інформації, розвитку внутрішнього ринку інформації і, відповідно, утвердженню принципів свободи слова. З другого – ці чинники роблять держави-реципієнти украй вразливими до негативних інформаційно-психологічних впливів з боку іноземних структур і держав, які використовують і традиційні, і сучасні методи (пропаганду, дезінформацію, агітацію тощо) інформаційного впливу для просування власних інтересів в політичній, економічній, військовій та інших сферах в інших країнах. Окреслена ситуація змушує держави шукати можливі способи захисту національного медіапростору від негативних іноземних інформаційно-психологічних впливів. Зокрема, в цьому контексті набуває поширення концепт інформаційного суверенітету – спроможності держави самостійно визначати свою інформаційну політику, розпоряджатися власними інформаційними ресурсами, формувати інфраструктуру національного інформаційного простору, забезпечувати інформаційну безпеку тощо.

Водночас слід зауважити, що деякі вчені, зокрема такі апологети глобалізму, як Збігнев Бжезінський, Самуель Гантінгтон, Френсіс Фукуяма

вважають анахронізмами поняття «інформаційний суверенітет», «інформаційна самодостатність», з огляду на те, що вони не сумісні з такими засадничими принципами демократичного суспільства, як свобода слова, вільний доступ до інформації та вільний ринок інформаційних послуг.

Проте зі зростанням упродовж останніх 10 років загроз, що стають наслідком стрімкої інформатизації в усьому світі, держави змушені більш уважно поставитися до власної безпеки та інформаційного суверенітету. Зокрема, на думку російського медіаексперта Ігоря Ашманова, інформаційний суверенітет разом з електронним суверенітетом є складниками більш широкого поняття – цифрового суверенітету. Електронний суверенітет пов'язаний зі стійкістю до кібервійни, захищеністю від вірусів, атак, зламів, витоків, закладок, крадіжок даних, спаму, виключенням інфраструктури та програмного забезпечення; стійкістю до електронних атак (моніторинг, виявлення, попередження, блокування, контратаки). Інформаційний суверенітет пов'язаний з можливістю держави управляти інформацією, яка доходить до населення. Інформаційний суверенітет передбачає стійкість держави в інформаційній війні, її самостійність в управлінні інформацією (фільтрація, вимикання, поширення); а також стійкість до інформаційних атак (виявлення, попередження, блокування, контратаки). При цьому складниками ідеального цифрового суверенітету І. Ашманов вважає вибудовування т. зв. електронного щита. Цей щит, на його переконання, в електронному сенсі передбачає наявність повної технологічної лінійки: власних процесорів, мікросхем, навігаційної системи тощо, а в інформаційному плані передбачає наявність власної інформаційно-телекомунікаційної інфраструктури – системи, в якій поєднуються інтернет, телебачення, ЗМІ тощо. Також, важливим компонентом для забезпечення інформаційного суверенітету є наявність власної системи пропаганди. Проте, як наголошує І. Ашманов, все це може ефективно існувати лише за умови, якщо у держави є власна ідеологія, довкола якої можна нанизувати шари захисту [17].

Варто зазначити, що дедалі частіше у роботах західних дослідників згадується необхідність забезпечення цифрового суверенітету. Зокрема, на думку американського вченого Д. Джонсона, у межах розвитку глобального інформаційного простору зазнають зростаючого впливу суверенні масиви інформації всіх держав, у т. ч. сучасних держав-лідерів. При цьому, на думку вченого, небезпека полягає не стільки в техніко-технологічному аспекті впливу, скільки у впливі на рівні змістовному: проникнення в національні медіапростори чужорідної або небезпечної інформації, яка може призвести до неочікуваних, а почасти й до небезпечних наслідків. Зокрема, як зауважує вчений, негативні наслідки деструктивного застосування інформаційно-психоло-

гічних технологій злочинцями й терористами, а також окремими державами для вирішення військових, політичних, економічних та інших завдань стосуються наразі інтересів багатьох країн та набувають глобального характеру [18].

Крім зазначеного, актуальною для низки країн у медіапросторі залишається й «дилема невеликої нації», яка на думку Дж. Тансталла та Д. Мачина виникає тоді, коли держава повинна рахуватися не тільки з американськими та європейськими стандартами в діяльності мас-медіа, а й з невідворотною присутністю «великого брата», що впливає на її медіапростір. За визначенням цих дослідників, «великі брати» – це сусідні більші країни, які розмовляють тією самою мовою [19, 249]. Так, у Європі «великим братом» Австрії є Німеччина, Ірландії – Велика Британія, французької Бельгії – Франція. Тож, на думку західних дослідників, забезпечення інформаційного суверенітету наразі є актуальним і для розвинених країн.

Зокрема, одним з механізмів захисту національних медіапросторів від зовнішнього впливу є обмеження іноземної власності у сфері мас-медіа. Істотно, що такі обмеження, принаймні на власність, щодо наземного радіо- й телевізійного мовлення, часто є не тільки в перехідних суспільствах, а й у США та країнах Західної Європи. Як зауважують американські медіаексперти Пітер Круг і Монро Прайс, «недовіра до іноземного власника походить ще від воєнного часу, коли боялися, що радіо і телебачення буде використовуватися для ворожої пропаганди. До того ж, існує уявлення, що під час національної кризи легше контролювати об'єкти, які перебувають у руках власних громадян, аніж корпорації у руках іноземців» [20].

Іншим складником забезпечення інформаційного суверенітету є протекціоністська політика до власних національних мас-медіа, основною метою проведення якої зазвичай є створення передумов для розвитку індустрії виробництва власного національного високореєтингового аудіовізуального продукту. При цьому, на думку дослідників, роль глобального лідера руху з пошуку альтернативи англосаксонській (американській) глобалізації на сучасному етапі відводиться Франції. За висловом дослідника Марка Інграма, Франція, порівняно з іншими європейськими країнами та США, є країною, яка має особливо складну систему установ, присвячених контролю над розвитком культури, де діяльність мас-медіа повністю регулюється державою. Особливо яскраво центральна роль держави у контролі над телеканалами виявляється в заходах, що мають на меті підтримати національну кіноіндустрію та захистити її від американського конкурента [21].

Водночас, як зауважують дослідники, забезпечення державою інформаційного суверенітету має ґрунтуватися на принципах наявності по-

вноцінного права на інформацію в усіх суб'єктів інформаційних соціальних відносин, на основі інформаційної свободи і рівноправності [22]. Таким чином, зіставляючи потребу реалізації інформаційного суверенітету держави та право на свободу інформації, доцільно встановити межі свободи інформації тільки в площині забезпечення національних інтересів та національної безпеки в інформаційній сфері.

Проте сучасні реалії інформаційного протистояння, зокрема використання глобальними суб'єктами інформаційних відносин, непритаманних ліберальним демократіям, засобів інформаційної боротьби, змушують шукати нові способи та методи захисту медіапросторів. Зокрема, як зауважує британський публіцист і медіадослідник Пітер Померанцев, на сучасному етапі, коли Росія та Китай в медіапросторі намагаються залякувати, поширювати чутки, завалювати інформацією, та, зрештою, зробити все можливе, аби ніхто нікому не вірив, традиційні прийоми захисту медіапростору й забезпечення інформаційного суверенітету стають неможливими. За таких умов, на його думку, треба говорити не про інформаційну війну, а про війну з інформацією. «Ми живемо в інформаційну добу, яка перетворюється на добу дезінформації». Тому необхідно не лише захищати власний інформаційний простір та проводити інформаційні операції, а й вибудовувати зовсім нові форми мас-медіа, на зразок *StopFake* в Україні та *Bellingcat* в Англії, коли люди самі збираються і намагаються знайти правду, і в них знову з'являється довіра, також потрібен «світовий *BBC*», фінансований з публічних державних бюджетів – не репортерський, а фактчекінговий і розслідувальний проект [23].

## Висновки

Аналіз наявних зарубіжних і вітчизняних публікацій щодо наукового осмислення зовнішніх загроз розвитку національних медіапросторів дозволяє віднести до них застосування зовнішніх негативних інформаційно-психологічних впливів та інформаційну експансію більш розвинених країн в медіапростори менш розвинених країн.

Для нівелювання цих загроз науковці пропонують:

- поширювати свій інформаційно-психологічний вплив на керівництво і населення зарубіжних країн, зокрема у спосіб застосування «м'якої сили» і близькими за значенням – «розумної сили» та «мудрої сили». При цьому

«м'яка сила» тлумачиться як цілеспрямована політика, спрямована на досягнення переваг внаслідок використання інформаційно-психологічних впливів і технологій політично-пропагандистського та суспільно-культурного характеру, та реалізується через формування в об'єкта впливу необхідних бажань, очікувань та пререференцій, чим дає можливість домогтися необхідної зміни поведінки, вигідної суб'єкту впливу. Своєю чергою, «розумна сила» та «мудра сила» передбачають використання сукупності інструментів «м'якої сили» та «жорсткої сили», а також здатності забезпечити комплексне функціонування різних джерел «м'якої сили» – дипломатичних, економічних, політичних, правових і культурних, обираючи правильний засіб чи комбінацію для кожної конкретної ситуації.

- захищати власний медіапростір від іноземних інформаційно-психологічних впливів, зокрема у спосіб забезпечення т. зв. інформаційного суверенітету – стійкості держави в інформаційно-психологічному протистоянні, її самостійності в управлінні інформацією, яка доходить до населення, зокрема спроможності її фільтрувати чи поширювати; а також стійкості до інформаційних атак, спроможності виявляти, попереджати чи блокувати небажану інформацію. Забезпечення інформаційного суверенітету передбачає наявність власної інформаційно-телекомунікаційної інфраструктури, в якій поєднуються всі види мас-медіа, зокрема й інтернет, а також наявність власної ідеології та пропаганди.

При цьому важливими механізмами захисту національних медіапросторів від зовнішніх негативних інформаційно-психологічних впливів постають обмеження іноземної власності та протекціоністська політика до власних національних мас-медіа. Сучасні реалії інформаційного протистояння, зокрема використання глобальними суб'єктами інформаційних відносин залякування, поширювання чуток, завалювання інформацією тощо, змушують шукати нові способи та методи захисту медіапросторів, до яких аналітики, зокрема, відносять «фактчекінгові», розслідувальні форми мас-медіа, на зразок *StopFake* в Україні та *Bellingcat* в Англії. Таким чином, аналіз наукових публікацій, дає змогу констатувати, що навіть у демократичних суспільствах поява нових загроз та викликів розвитку національних медіа-просторів призводить до пошуку нових форм та засобів протидії цим загрозам та викликам.

## Список використаних джерел

1. Вайс М. Повелители брехни: информация, культура та гроші на службе Кремля / М. Вайс, П. Померанцев [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://krytyka.com/ua/articles/povelyteli-brekhni-informatsiya-kultura-ta-hroshi-na-sluzhbi-kremlya?page=2>

## References

1. Vays M. Poveliteli brehni: informatsiya, kultura ta groshi na sluzhbi Kremlya / M. Vays, P. Pomerantsev. Retrieved from <http://krytyka.com/ua/articles/povelyteli-brekhni-informatsiya-kultura-ta-hroshi-na-sluzhbi-kremlya?page=2>

2. Кузьменко А. Інформаційно-психологічна війна ТНК проти держави: політико-правовий і безпекознавчий аспекти статусу «суверена» – генерального суб'єкта міжнародного публічного права / А. Кузьменко [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=3136>

3. Бондар Ю. Поле битви – інформаційний простір / Ю. Бондар [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://personal.in.ua/article.php?id=196>

4. Шиллер Г. Манипуляторы сознанием / Герберт Шиллер / Пер. с англ. Часть I – В. М. Погостин, Часть II – А. Н. Бурмистенко ; научн. ред. Я. Н. Засурский. – М. : Мысль, 1980. – 325 с.

5. Уэбстер Ф. Теории информационного общества / Френк Уэбстер / Пер. с англ. М. В. Арапова, Н. В. Малахиной. – М. : Аспект Пресс, 2004. – С. 400.

6. Ramonet I. Néo-impérialisme par / I. Ramonet [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.monde-diplomatique.fr/2003/05/RAMONET/10073#nh1>

7. Див. напр.: Parnas software aspects of strategic defence systems / Communications of the ACM. – 1985. – v. 28. – n 12. – P. 1326–1335; Security architecture for open systems interconnection for CCITT applications : Recomendatin X. 800. – CCITT, Geneva, 1991.

8. Arquilla J. Last war standing [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://foreignpolicy.com/2013/08/13/last-war-standing/>; Arquilla J. The Emergence of Noopolitik: Toward an American Information Strategy / John Arquilla, David Ronfeldt [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://www.rand.org/pubs/monograph\\_reports/MR1033.html#toc](http://www.rand.org/pubs/monograph_reports/MR1033.html#toc)

9. Nye J. S. Bound to Lead: The Changing Nature of American Power / Joseph S. Nye [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://isites.harvard.edu/fs/docs/icb.topic1404291.files/E-1/Nye-Soft-Power.pdf>

10. Rawnsley G. The soft power and international communications strategies of China and Taiwan / Gary Rawnsley // Journal of International Communication. – Vol. 18. – № 2 (2012).

11. Holik G. Paper Tiger? Chinese Soft power in East Asia / Gregory Holik // Political Science Quarterly. – 2011. – Vol. 126. – № 2. – P. 223–254.

12. Lee G. A Theory of Soft Power and Korea's Soft Power Strategy / Gen Lee // Korean Journal of Defence Analysis. – 2009. – Vol. 21. – P. 205–218. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.google.com.ua/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=0CCcQFjAB&url>

13. Rowland L. A. In pursuit of a contextual diagnostic approach to behavior change interventions / L. A. Rowland, van der Berg Gabby [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bdinstitute.org/wp-content/uploads/2012/10/LeeGaby.pdf>; Wein T. The perfect and the possible: seeking a frugal model of behavior change / Tom

2. Kuzmenko A. Informatsiyno-psihologichna viyna TNK proti derzhavi: politiko-pravoviy i bezpekoznavchiy aspekti statusu «suverena» – generalnogo sub'ekta mizhnarodnogo publichnogo prava / A. Kuzmenko. Retrieved from <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=3136>

3. Bondar Yu. Pole bitvi – informatsiyniy prostir / Yu. Bondar. Retrieved from <http://personal.in.ua/article.php?id=196>

4. Shiller G. Manipulyatoryi soznaniem / Gerbert Shiller / Per. s angl. Chast I – V. M. Pogostin, Chast II – A. N. Burmistenko ; Nauchn. Red. Ya. N. Zasurskiy // M. : Myisl, 1980. – 325 s.

5. Uebster F. Teorii informatsionnogo obschestva / Frenk Uebster / Per. s angl. M. V. Arapova, N. V. Malyihinoy. – M. : Aspekt Press, 2004. – s. 400.

6. Ramonet I. Néo-impérialisme par / I. Ramonet. Retrieved from <http://www.monde-diplomatique.fr/2003/05/RAMONET/10073#nh1>

7. Div. napr.: Parnas software aspects of strategic defence systems / Communications of the ACM, 1985. – v. 28. – n 12. – P. 1326–1335; Security architecture for open systems interconnection for CCITT applications : Recomendatin X. 800. – CCITT, Geneva, 1991.

8. Arquilla J. Last war standing / J. Arquilla. Retrieved from <http://foreignpolicy.com/2013/08/13/last-war-standing/>; Arquilla J. The Emergence of Noopolitik: Toward an American Information Strategy / John Arquilla, David Ronfeldt. Retrieved from [http://www.rand.org/pubs/monograph\\_reports/MR1033.html#toc](http://www.rand.org/pubs/monograph_reports/MR1033.html#toc)

9. Nye J. S. Bound to Lead: The Changing Nature of American Power / Joseph S. Nye. Retrieved from <http://isites.harvard.edu/fs/docs/icb.topic1404291.files/E-1/Nye-Soft-Power.pdf>

10. Rawnsley G. The soft power and international communications strategies of China and Taiwan / Gary Rawnsley // Journal of International Communication. – vol.18. – № 2 (2012).

11. Holik G. Paper Tiger? Chinese Soft power in East Asia / Gregory Holik // Political Science Quarterly. – 2011. – Vol. 126. – № 2. – P. 223–254.

12. Lee G. A Theory of Soft Power and Korea's Soft Power Strategy / Gen Lee // Korean Journal of Defence Analysis. – 2009. – Vol. 21. – P. 205–218. Retrieved from <https://www.google.com.ua/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=0CCcQFjAB&url>

13. Rowland L. A. In pursuit of a contextual diagnostic approach to behavior change interventions / L. A. Rowland, van der Berg Gabby Retrieved from <http://www.bdinstitute.org/wp-content/uploads/2012/10/LeeGaby.pdf>; Wein T. The perfect and the possible: seeking a frugal model of behavior change / Tom Wein. Retrieved from <http://www.bdinstitute.org/wp-content/uploads/2012/10/PerfectPossible.pdf>

14. Tszaytsi Lyu. «Myagkaya sila» v strategii razvitiya Kitaya / Lyu Tszaytsi // Polis. – 2009. – № 4. – P. 149–155.

15. Nye J. S. A smarter, more secure America : a Report of the CSIS Commission on Smart Power /

Wein [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bdinstitute.org/wp-content/uploads/2012/10/PerfectPossible.pdf>

14. Цзайци Лю. «Мякая сила» в стратегии развития Китая / Лю Цзайци // Полис. – 2009. – № 4. – С. 149–155.

15. Nye J. S. A smarter, more secure America : a Report of the CSIS Commission on Smart Power / Craig Cohen, Joseph S. Nye // Richard Armitage. – 2007. – November 6 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://csis.org/publication/smarter-more-secure-america>

16. Lecoutre S. The US Shift Towards 'Smart Power' and its Impact on the Transatlantic Security Partnership / S. Lecoutre // EU diplomacy papers. College of Europe, Brugge. – 2010. – №2. – P. 18–27.

17. Ашманов И. Сегодня информационное доминирование – это все равно, что господство в воздухе / Игорь Ашманов [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ain.ua/2013/05/01/123059>

18. Johnson D. Democratic Values and the Internet. Internet Ethics / Ed. by D. Langford // Houndmills etc. : Macmillan press, 2000. – 281 p.

19. Tunstall J. The Anglo-American Media Connection // J. Tunstall, D. Machin. – Oxford University Press, 1999. – 286 p.

20. Прайс М. Структура ЗМІ і сприятливе середовище / Монро Прайс, Пітер Круг ; пер. з англ. Ян Чайковський // Незалежний культурологічний часопис «І». – 2004. – № 32 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ji.lviv.ua/n32texts/monro1.htm>

21. Ingram M. A Nationalist Turn in French Cultural Policy / Mark Ingram [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.jstor.org/discover/10.2307/398914?uid=2134&uid=2493939493&uid=2&uid=70&uid=3&uid=2493939483&uid=60&purchase-type=article&accessType=none&sid=21106771815533&showMyJstorPss=false&seq=2&showAccess=false>

22. Супрун В. М. Теоретико-правові основи інформаційного суверенітету : автореф. дис. ... к. ю. н. : 12.00.01 / Володимир Миколайович Супрун. [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis\\_nbuv/cgiirbis\\_64.exe?Z21ID=&I21DBN=ARD&P21DBN=ARD&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=fullweb&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=A&S21COLORTERMS=1&S21STR=Супрун%20В.М.\\$](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?Z21ID=&I21DBN=ARD&P21DBN=ARD&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=fullweb&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=A&S21COLORTERMS=1&S21STR=Супрун%20В.М.$)

23. Померанцев П. Перемога в інформаційній війні можлива лише у свідомості / Пітер Померанцев [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://osvita.mediasapiens.ua/ethics/manipulation/piter\\_pomerantsev\\_peremoga\\_v\\_informatsiyniy\\_viyeni\\_mozhliva\\_lishe\\_u\\_svidomosti/](http://osvita.mediasapiens.ua/ethics/manipulation/piter_pomerantsev_peremoga_v_informatsiyniy_viyeni_mozhliva_lishe_u_svidomosti/)

Craig Cohen, Joseph S. Nye // Richard Armitage. – 2007. – November 6 Retrieved from <http://csis.org/publication/smarter-more-secure-america>

16. Lecoutre S. The US Shift Towards 'Smart Power' and its Impact on the Transatlantic Security Partnership / S. Lecoutre // EU diplomacy papers. College of Europe, Brugge. – 2010. – № 2. – P. 18–27.

17. Ashmanov I. Segodnya informatsionnoe dominirovanie – eto vse ravno, chto gosподство v vozduhe / Igor Ashmanov. Retrieved from <http://ain.ua/2013/05/01/123059>

18. Johnson D. Democratic Values and the Internet. Internet Ethics / Ed. by D. Langford // Houndmills etc.: Macmillan press, 2000. – 281 p.

19. Tunstall J. The Anglo-American Media Connection // J. Tunstall, D. Machin. – Oxford University Press, 1999. – 286 p.

20. Prays M. Struktura ZMI i spriyatlyve seredovische / Monro Prays, Piter Krug ; per. z angl. Yan Chaykovskiy // Nezalezniy kulturologichniy chasopis «Yi». – 2004. – № 32. Retrieved from <http://www.ji.lviv.ua/n32texts/monro1.htm>

21. Ingram M. A Nationalist Turn in French Cultural Policy / Mark Ingram. Retrieved from <http://www.jstor.org/discover/10.2307/398914?uid=2134&uid=2493939493&uid=2&uid=70&uid=3&uid=2493939483&uid=60&purchase-type=article&accessType=none&sid=21106771815533&showMyJstorPss=false&seq=2&showAccess=false>

22. Suprun V. M. Teoretiko-pravovi osnovi informatsiynogo suverenitetu : avtoref. dis. ... k. yu.n. : 12.00.01 / Volodimir Mikolayovich Suprun. Retrieved from [http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis\\_nbuv/cgiirbis\\_64.exe?Z21ID=&I21DBN=ARD&P21DBN=ARD&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=fullweb&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=A&S21COLORTE RMS=1&S21STR=Suprun V.M.\\$](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?Z21ID=&I21DBN=ARD&P21DBN=ARD&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=fullweb&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=A&S21COLORTE RMS=1&S21STR=Suprun V.M.$)

23. Pomerantsev P. Peremoga v informatsiyniy viyni mozhliva lishe u svidomosti / Piter Pomerantsev. Retrieved from [http://osvita.mediasapiens.ua/ethics/manipulation/piter\\_pom](http://osvita.mediasapiens.ua/ethics/manipulation/piter_pom)

## ПРЕЗЕНТОВАНО МОНОГРАФІЮ «ДОНБАС І КРИМ: ЦІНА ПОВЕРНЕННЯ»

*Науковцями Національного інституту стратегічних досліджень підготовлено монографію «Донбас і Крим: ціна повернення». З нагоди презентації видання 07 грудня 2015 року відбулася прес-конференція, на якій неупереджено та відкрито говорили про анексію Криму, причини та наслідки тимчасової втрати контролю над окремими територіями України, умови реінтеграції та пріоритети відновлення Донбасу, способи подолання наслідків збройної агресії Росії проти нашої держави.*

Директор НІСД, доктор технічних наук, професор, академік НАН України **Володимир Горбулін**, зазначив, що в цій науковій роботі надано впорядкований аналіз подій у Криму й на Донбасі, запропоновано підходи до вирішення ситуації: «Незважаючи на те, що в назві позначено головні «больові точки», наше дослідження – про Україну та її національну безпеку. А також про те, як ситуація в Україні видозмінює ландшафт глобальної безпеки». Крім того, він висловив переконання, що поява саме тепер такого комплексного дослідження актуальна як ніколи, адже раніше національна безпека України не була такою вразливою, а навколишній світ ніколи ще не був таким крихким.

Керівник НІСД зауважив, що в книзі немає єдино правильного рецепта розв'язання всіх проблем, окреслених тематикою наукового дослідження. Однак монографія містить систематизований виклад аналітичних і стратегічних передумов, необхідну інформацію для майбутніх рішень; у ній запропоновано можливі підходи до вирішення тих чи інших проблем, розглянуто основні сценарії розвитку подій. «Чи можливе повернення Донбасу та Криму найближчим майбутнім? На це запитання в монографії дається позитивна відповідь. Як швидко це станеться? Можемо ствердно говорити про середньо- й довгострокову перспективу. Я б порівняв повернення Донбасу зі спринтом, а Криму – зі стайерською дистанцією. Однак види дистанцій відносно своїх об'єктів можуть бути ретовані. Проблема полягає в тому, що вирішення зазначених питань не залежить лише від України й тих, хто проживає на окупованих територіях. На національну безпеку України, на глобальну безпеку та на строки повернення Донбасу й Криму безпосередньо впливають рішення, прийняті в Кремлі», – констатував В. Горбулін.

За його словами, і в Україні, і в самій РФ немає сумнівів у тому, що ані Донбас, ані Крим не мають майбутнього в Росії. Саме тому необхідно зосередити всі зусилля, щоб «змусити Росію піти з Донбасу та Криму» і для досягнення цієї мети активно мають працювати дипломатія, громадянське суспільство та інформаційні служби. А монографія – перше й поки єдине наукове дослідження, в якому Донбас і Крим розглядаються як єдине ціле – і як втрата, і як тест на міцність для національної безпеки, і як потужний імпульс для звільнення українців від способу мислення «радянської людини».

Статистика свідчить, що збитки України від втрати АР Крим у результаті анексії Росією оцінюються в межах 1,2 трлн грн. У Криму залишилися великі промислові підприємства, значна частка виноробної галузі, риболовецького флоту, значних втрат зазнали банківська та наукова сфери, оборонно-промисловий комплекс. Загалом же за час неоголошеної війни Україна втратила майже 20 % економічного потенціалу. Виробництво промислової продукції в Донецькій і Луганській областях скоротилося до рівня 20–25 % порівняно з 2013 р. На підконтрольній Україні території зі 150 шахт працюють лише 24. Постраждала транспортна інфраструктура: і це не лише аеропорти Донецька та Луганська, а й розрив логістичних зв'язків, руйнування автомобільних доріг і залізни-

ці. Збройна агресія РФ проти України також спричинила безпрецедентні соціальні наслідки й цей тягар, за словами доповідача, повністю ліг на плечі українського народу.

Стосовно сценаріїв повернення Донбасу, то в науковій роботі розглянуто три варіанти: т. зв. хорватський (жорсткий сценарій, який передбачає звільнення територій у спосіб силової операції), молдовський (компроміс із маріонетковим режимом) та німецький (об'єднання країни після переосмислення причин розколу). Перший з них – жорсткий, яким передбачено відсутність будь-яких компромісів з окупантами. Звільнення відбувається в результаті силової операції. Поміж позитивів – реальна воєнна перемога над агресором, можливість притягнення до відповідальності винних і встановлення своїх правил на звільнених територіях. Негативний бік – витрати на відновлення краю, різке загострення відносин з Росією, можлива втрата підтримки з боку усіх союзників України.

Молдовський сценарій може стати наслідком компромісу з маріонетковим режимом, коли відбувається його часткова легалізація, встановлюються правила співіснування та починається нескінченний процес зближення сторін у численних переговорних форматах. Такий варіант має позитивні нюанси: припинення воєнних дій, отримання міжнародної фінансової допомоги на відновлення Донбасу. Однак існує загроза, що конфлікт може перетворитися на внутрішньоукраїнський, яким насправді «він ніколи не був і не є», ДНР і ЛНР фактично будуть легалізовані, а їх методи боротьби отримають певне виправдання як успішний формат.

Німецький варіант передбачає, що розділена країна об'єднується волею народу в результаті переосмислення причин розколу та набуття спільних цінностей, відновлення політичної й культурної єдності. Україна при цьому отримує моральну сатисфакцію, оскільки територіальна цілісність визначається об'єднуючою цінністю. При цьому виникають серйозні передумови для переговорного процесу по Криму. «Але це не буде перемогою однієї зі сторін конфлікту: об'єднання можливе лише як результат ідеологічного та політичного компромісу», – заявив директор НІСД. За його словами, схожий сценарій Німеччина реалізовувала майже півстоліття, але в Україні це можливо значно швидше.

Повернення Криму вчені та експерти вбачають за кількома можливими сценаріями: реконквісти, народної війни, мирної реінтеграції, дипломатичної реінтеграції. Перший сценарій – реконкіста, або відновлення територіальної цілісності військовим методом, нині видається малореалістичним через явну військову перевагу Росії. Але, на думку В. Горбуліна, за кілька років ситуація може змінитися. Тим паче, що потужний військовий потенціал Росії на півострові фактично не має тилу, а отже, є вразливим. Тому реалізація такого сценарію можлива, але вона пов'язана з багатьма перешкодами – від фінансових до воєнних.

Стосовно другого сценарію – народної війни, – то, на думку експертів, він нині уже реалізується. «Хочу підкреслити лише одне: українська громадськість виявляється ціліснішою і цілеспрямованішою, ніж влада», – зауважив директор НІСД. Він висловив переконання, що в реалізації цього сценарію головним має бути не лише жорстке блокування чи агресивні дії, а громадська дипломатія та активність громадян. «Суспільство повинно усвідомити необхідність повернення Криму й бути впевненим у тому, що цього можна досягнути», – наголосив доповідач.

Третім сценарієм є мирна реінтеграція через демонстрацію власного позитивного прикладу. Реформи та структурна перебудова економіки мають стимулювати зростання добробуту жителів материкової України, що дасть як мінімум жителям Криму причину замислитися про повернення до України. «Анексію Криму ніхто й ніколи не визнає, а отже, жодних об'єктивних передумов для поліпшення там економічної ситуації просто немає», – висловив переконання директор Інституту. Водночас він зауважив, що тут потрібно забезпечити відповідний рівень економічного розвитку нашої України, а це нині зробити непросто.

Четвертий сценарій – дипломатична реінтеграція – передбачає пошук рішення за столом переговорів на найвищих рівнях світової політики. «Це рішення може будуватися й довкола концепції території під міжнародним управлінням з відповідною системою забезпечення саме міжнародного, а не моноросійського управління Кримом», – зазначив керівник НІСД, однак додав, що історії відомо небагато успішних прикладів такого вирішення проблеми.

Рецензент монографії, заступник директора Інституту законодавства Верховної Ради України, **Євген Бершеда** підкреслив, що на тему Донбасу та Криму написано чимало, але осмисленню того, що відбулося, бракувало цілісності, комплексного фундаментального підходу, який під силу реалізувати тільки науковому колективу, що спеціалізується на проблемах національної безпеки України. Він зауважив, що колективу авторів вдалося в стислі строки поєднати фундаментальність і комплексність із конкретикою та професіоналізмом у гостро актуальній спробі сформулювати погляд із Києва на те, що відбулося, відбувається та може статися з територіями України, які опинилися під контролем Росії, а також із державою Україна як такою. За його оцінкою, дана робота є першим системним і детальним баченням подій довкола Донбасу та Криму, значення якого полягає в тому, що предмет дослідження виходить далеко за межі України й засвідчує можливість інтегрального



підходу до вивчення складних процесів формування української політичної нації, держави та її кордонів.

Директор Інституту демографії і соціальних досліджень імені М. В. Птухи НАН України **Елла Лібанова** додала, що Україна нині програє Росії інформаційну війну. Вона висловила сподівання, що вихід монографії та її популяризація стане одним зі значних кроків до здобуття Україною переваги в цій інформаційній війні.

Екс-міністр закордонних справ України (2007–2009 рр.) **Володимир Огризко** зауважив, що в книзі проаналізовано сценарії майбутнього. Водночас, за його словами, потрібно було більше конкретизувати висновки, зокрема щодо пошуку місця України в системі міжнародної безпеки.

Директор Інституту політичних і етнонаціональних досліджень імені І. Ф. Кураса НАН України **Олег Рафальський** високо оцінив «героїзм, сміливість авторів, які взяли за таку непросту для сьогодення тему». Він зазначив, що колективу науковців «вдалося підняти проблему на високий науковий і публічний рівень».

Заступник секретаря Ради національної безпеки і оборони України **Олександр Литвиненко** підкреслив, що завдяки цьому дослідженню «ми маємо певну суму уявлень про ситуацію на Донбасі та в Криму, наші втрати й можливості повернення».

Член Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеціанська Комісія) від України (2007–2013 рр.), кандидат юридичних наук, **Марина Ставнійчук** назвала надзвичайно важливою подією вихід монографії. Вона висловила побажання, щоб «цю книгу не просто прочитали, а щоб з неї вийшов короткий аналіз, який би був покладений на столи перших осіб». На її переконання, на основі монографії можливо розробити стратегію повернення Донбасу та Криму, підкріплену серйозною економічною програмою.

**Донбас і Крим: ціна повернення : монографія / за заг. ред. В. П. Горбуліна, О. С. Власюка, Е. М. Лібанової, О. М. Ляшенко. – К. : НІСД, 2015. – 474 с.**

Читачеві пропонується комплексне дослідження проблематики війни на Донбасі та анексії Криму, здійснене з позицій національної безпеки України. Збройна агресія Росії розглядається як стрес-тест для глобальної й національної безпеки та каталізатор перезавантаження зовнішньої політики України. Аналізуються причини та наслідки тимчасової втрати контролю над окремими територіями України. Обґрунтовується позиція України та висвітлюються підходи ЄС та Росії до врегулювання ситуації на Донбасі в Мінському процесі. Визначено умови реінтеграції та пріоритети відновлення Донбасу. Окреслено шляхи подолання соціальних наслідків збройної агресії Росії проти України. Розроблено прогнози розвитку подій на Донбасі та довкола Криму, а також сценарії майбутнього України в глобалізованому світі.

Електронна версія: <http://www.niss.gov.ua/articles/2065/>



Бегун Сергій Васильович,  
кандидат фізико-математичних наук

Уточнений цифровий і текстовий матеріал статті Бегун С. В. «Виклики та пріоритети розвитку гідроенергетики в Україні» // Стратегічні пріоритети. – 2013. – № 3(28). – С. 70–77.

Begun Sergii

Correction to the article Begun S. «Challenges and Priorities for the Development of Hydropower in Ukraine» // Strategic Priorities. – 2013. – № 3(28). – P. 70–77.

Corrections are made to the numerical and text material of the article Begun S. «Challenges and Priorities for the Development of Hydropower in Ukraine» // Strategic Priorities. – 2013. – № 3(28). – P. 70–77.

До тексту та цифр, наведених у статті Бегун С.В. «Виклики та пріоритети розвитку гідроенергетики в Україні» // Стратегічні пріоритети. – 2013. – № 3(28). – С. 70–77 (далі – Стаття), потрібно внести такі правки.

Наведені в Статті цифри в першому абзаці першого стовпця на с. 72 «105 грн за МВт год.», «150 грн за МВт год.» та «56 грн за МВт год.» має бути замінено відповідно на «347 грн за МВт год.», «570 грн за МВт год.» та «52 грн за МВт год.».

Цифри, наведені в Статті на початку другого абзацу першого стовпця на с. 72 «187 грн за МВт год.», «300 грн за МВт год.» та «66 грн за МВт год.» має бути замінено відповідно на «724 грн за МВт год.», «1282 грн. за МВт год.» та «64 грн. за МВт год.».

Цифри, наведені в Статті наприкінці другого абзацу першого стовпця на с. 72 «153 грн за МВт год.», «237 грн. за МВт год.» та «62 грн за МВт год.» має бути замінено відповідно на «535 грн за МВт год.», «926 грн за МВт год.» та «59 грн за МВт год.».

Цифри, наведені в Статті наприкінці першого абзацу другого стовпця на с. 72 «186 грн за МВт год.», «270 грн за МВт год.» та «488 грн за МВт год.» має бути замінено відповідно на «1420 грн за МВт год.», «2256 грн за МВт год.» та «23353 грн за МВт год.».

Цифри, наведені в Статті наприкінці другого абзацу другого стовпця на с. 72 «1425 грн за МВт год.» та «863 грн за МВт год.» має бути замінено відповідно на «13804 грн за МВт год.» та «8188 грн за МВт год.».

У першому стовпці другого зверху абзацу на с. 76 Статті слово «терміну» має бути замінено на «стоку», тому що йдеться про обсяг стоку річок.



**Україна і Росія: дев'ятий вал чи Китайська стіна / В. П. Горбулін, О. С. Власюк, С. В. Кононенко. – К. : НІСД, 2015. – 132 с.**

Період відносної стабільності в новітній історії української державності минув. Злоба й ненависть вихлюпнулися на Україну зі сходу й півночі, зруйнувавши надії українців на мир, спокій, злагоду. Український народ завжди пишався своєю миролюбністю, хоча й брав участь у всіх великих європейських і світових війнах. Нинішня агресія не є першою в історії України. Так само не вперше загарбник приходить зі сходу й півночі. Проте й цього разу агресор зазнає поразки, оскільки йому протистоїть народ, котрий усією своєю історією підтвердив відданість миру, а якщо й воював, то виключно за свою свободу.

Очевидно, що саме нинішня епоха боротьби за утвердження держави і справжню незалежність стане часом гартування й зміцнення, дорослішання й оздоровлення суспільства, яке остаточно подолає політичний інфантилізм і всеосяжну корумпованість. Негативний досвід навчає швидко і переконливо. Війни зазвичай відігравали роль своєрідних розмежувальних (порогових) подій, відокремлюючи минуле від майбутнього – одну епоху від іншої. Варто сподіватися, що нинішній російсько-український збройний конфлікт остаточно відмежує колишню пострадянську корумповану, залежну й малодушну Україну від майбутньої європейської України – сміливої, сильної, динамічної.

Сьогодні Українська держава зі зброєю в руках обстоює своє право на свободу й незалежність. Воєнно-політичне становище є вкрай складним, але не менш складною є ситуація з погляду моралі. Миролюбні та незлобливі українці, чії землі в різні часи й епохи були об'єктом нападу і загарбання сусідніх народів й держав, наразилися нині на ворога, який не лише підриває принципові засади світового порядку, а й руйнує усталені та звичні уявлення про людяність, честь і повагу. Нинішні кремлівські діячі поступаються тим, кого вони вважають своїми попередниками, не лише потенціалом, а й шляхетністю, що ставить під сумнів правомірність будь-якого ототожнення сучасної РФ з імперськими утвореннями минулого – імперією Романових і Радянським Союзом.

Сучасному російському імперіалізму вочевидь бракує величі. Йдеться про звичайнісіньку пострадянську нову державу, яка захворіла на імперську мегаломанію. Досвід війни водночас і болючий, і повчальний. Саме тому він потребує негайного й постійного осмислення, оскільки навіть попередні узагальнення можуть мати суттєве теоретичне і практичне значення. Збройна агресія Росії проти України надає достатньо емпіричного матеріалу та когнітивних імпульсів для формулювання початкових висновків і засвоєння перших уроків.

У виданні розглянуто політико-теоретичні, геополітичні, культурно-історичні й зовнішньополітичні аспекти збройного конфлікту на Донбасі. У термінах теорії реалізму проінтерпретовано специфіку міжнародних відносин на постімперських політичних просторах. Запропоновано прогностичні сценарії подальшої еволюції конфліктної ситуації на двосторонньому, регіональному й глобальному рівнях. Виокремлено й витлумачено джерела

зовнішньополітичної поведінки сучасної Росії щодо України та решти держав пострадянського простору. На підставі досвіду конфлікту на Донбасі визначено стратегію й систематизовано тактики протидії зовнішній агресії.



**Розвиток громадянського суспільства в Україні : аналіт. доп. / В. М. Яблонський, П. Ф. Вознюк, Д. М. Горелов [та ін.]; за ред. О. А. Корнієвського, М. М. Розумного. – К. : НІСД, 2015. – 60 с. – (Сер. «Громадянське суспільство», вип. 2).**

Піднесення громадянської активності є одним з найбільших досягнень сьогодні й доказом, що спростовує будь-які скептичні підходи та маніпулювання громадянською спроможністю і зрілістю українського суспільства. Протягом нетривалого періоду Україні довелося пережити повалення корумпованого режиму, іноземне втручання та відторгнення частини території. Водночас відбулося перезавантаження влади та переформатування політичної системи, ініційовано процес очищення влади, що було однією з головних вимог Революції гідності. Важливим є те, що відносини держави з громадянами від відверто конфронтаційних форм поступово переходять до конструктивної взаємодії з органами державної влади, встановлення високої шкали вимог до їх діяльності. На сьогодні частина території України окупована, тривають військові дії. Тим не менше у своїй більшості українське суспільство й державно-політична влада є консолідованими. Інтенсивна внутрішня інтеграція суспільства відбувається в умовах воєнних дій і потужного пропагандистського тиску ззовні, серйозних соціально-економічних проблем.

Водночас громадянське суспільство вийшло на новий рівень суб'єктності, в стислі строки подолавши відстань від стану боротьби за своє існування до статусу активної суспільно-політичної сили. Отже, українське суспільство відтепер значно більше визначає вимоги до порядку денного для України. Разом з тим розгортання в Україні кризових процесів засвідчило значне відставання держави від потенційних можливостей та запитів організованої громадськості. У діяльності органів державної влади досі простежуються ознаки неготовності до ефективного й результативного функціонування в нових умовах, зокрема до врахування інтересів і потреб громадськості й ведення дієвого суспільного діалогу.

Подолання неефективності державного управління, браку політичної волі, нехтування посадовими особами звітністю й відповідальністю перед суспільством залишаються нагальними завданнями для забезпечення безпечного розвитку суспільства й держави. Для їх ефективного вирішення актуальним є реальне залучення громадян до вироблення та реалізації державної політики в різних сферах, а також відповідний їй системний моніторинг.

Поряд із переформатуванням та оновленням політичної системи важливим є також формування системи громадських інституцій, спроможних до постійного громадського контролю та встановлення рівноправних відносин з державними структурами. До об'єднання зусиль у цих та інших проблемних сферах мають прагнути і громадські інституції, і державна влада, обопільно усвідомлюючи необхідність і неминучість кардинальних змін. Від того, як громадянському суспільству та владним структурам вдасться зберегти й примножити потенціал співпраці, закладений у часи випробувань, виробивши консолідоване бачення майбутнього та єдину стратегію перетворень, залежатимуть перспективи України як суверенної, правової, демократичної держави.

Означене коло питань розглянуто в представленій аналітичній доповіді про стан розвитку громадянського суспільства в Україні, підготовленій фахівцями Національного інституту стратегічних досліджень. Проаналізовано основні функціональні параметри вітчизняного громадянського суспільства (кількісно-якісні характеристики громадського сектору, сучасні форми громадянської активності); зміни політико-правового середовища громадянського суспільства; динаміку й тенденції взаємодії організацій громадянського суспільства з органами державної влади. На виконання Угоди про

асоціацію України з ЄС, Стратегії сталого розвитку «Україна–2020» охарактеризовано зміни політико-правового середовища вітчизняного громадянського суспільства.

Специфікою видання порівняно з іншими подібними виданнями минулих років стало висвітлення поширення в Україні волонтерського руху та структур патріотичної самоорганізації, протестних практик різних соціально-економічних груп, особливостей та умов забезпечення державно-громадської взаємодії, зміцнення інституту громадського контролю у здійсненні суспільних перетворень та впливу громадськості на владу у вирішенні нагальних проблем українського соціуму. Отже, на основі аналізу широкого масиву нормативно-правового та фактологічного матеріалу автори доповіді наголошують на необхідності максимальної активізації державно-громадського партнерства в таких важливих питаннях, як здійснення політико-правових і соціально-економічних реформ, забезпечення національної безпеки, боротьба з корупцією, децентралізація влади, розвиток місцевої демократії тощо.

---

## ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ

**БАЗИЛЮК**  
Ярослава Борисівна  
**ВЕНЦОВСЬКИЙ**  
Дмитро Юрійович

кандидат економічних наук, доцент, завідувач відділу економічної безпеки Національного інституту стратегічних досліджень

кандидат економічних наук, завідувач сектору зовнішньоекономічної безпеки відділу економічної безпеки Національного інституту стратегічних досліджень

**ВЛАСЮК**  
Тарас Олександрович

кандидат економічних наук, начальник відділу навчально-наукового та методичного забезпечення Інституту вищих керівних кадрів Національної академії державного управління при Президентові України

**ГЕЛЕТУХА**  
Георгій Георгійович

кандидат технічних наук, завідувач відділу Інституту технічної теплофізики Національної академії наук України

**ГЛАДКИХ**  
Дмитро Михайлович

кандидат економічних наук, доцент, завідувач сектору грошово-кредитної політики відділу фінансової безпеки Національного інституту стратегічних досліджень

**ГОРБУЛІН**  
Володимир Павлович

доктор технічних наук, професор, академік НАН України, директор Національного інституту стратегічних досліджень

**ДРЬОМОВ**  
Сергій Володимирович

кандидат юридичних наук, провідний науковий співробітник відділу проблем національної безпеки Національного інституту стратегічних відносин

**ЖЕЛЄЗНА**  
Тетяна Анатоліївна

кандидат технічних наук, старший науковий співробітник Інституту технічної теплофізики Національної академії наук України

**КАСПЕРОВИЧ**  
Юлія Володимирівна

кандидат економічних наук, головний консультант сектору бюджетної децентралізації відділу фінансової безпеки Національного інституту стратегічних досліджень

**КОВАЛЬ**  
Олександр Пилипович

доктор економічних наук, доцент, завідувач сектору управління соціальними ризиками відділу соціальної безпеки Національного інституту стратегічних досліджень

**КОВАЛЬ**  
Ірина Олександрівна

аспірантка Національної академії державного управління при Президентові України, заступник завідувача редакційно-видавничого відділу Національного інституту стратегічних досліджень

**КОВЯЗИНА**  
Кароліна Олександрівна

кандидат соціологічних наук, головний консультант відділу соціальної безпеки Національного інституту стратегічних досліджень

**КОНАХ**  
Вікторія Костянтинівна

кандидат політичних наук, докторантка Національного інституту стратегічних досліджень

**ЛАЗОРЕНКО**  
Ольга Анатоліївна

аспірантка Національного інституту стратегічних досліджень

**МАЛИНОВСЬКА**  
Олена Анатоліївна

доктор наук з державного управління, головний науковий співробітник відділу соціальної безпеки Національного інституту стратегічних досліджень

**НІКОЛАЄВ**  
Всеволод Петрович

доктор економічних наук, професор, член Консультативної ради Інституту суспільно-економічних досліджень

**ОПАЛЬКО**  
Юрій Володимирович

головний спеціаліст відділу розвитку політичної системи Національного інституту стратегічних досліджень

**РИМАРСЬКА**  
Руслана Юріївна

кандидат економічних наук, докторантка кафедри менеджменту організацій Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

**СИДОРУК**  
Тетяна Віталіївна

доктор політичних наук, доцент, професор кафедри країнознавства Національного університету «Острозька академія»

**СЬОМІН**  
Сергій Валерійович

доктор політичних наук, професор, головний науковий співробітник відділу проблем національної безпеки Національного інституту стратегічних досліджень

**ТКАЧ**  
Володимир Федорович

кандидат політичних наук, доктор філософії в галузі міжнародних відносин, перший проректор Інституту служби зовнішньої розвідки України

**ТРИБОЙ**  
Олександра Володимирівна

провідний інженер Інституту технічної теплофізики Національної академії наук України

**ШАПОВАЛ**  
Ярина Костянтинівна

аспірантка Українського державного університету фінансів та міжнародної торгівлі

# ВИМОГИ ДО СТАТЕЙ/REQUIREMENTS FOR RESEARCH PAPERS

При підготовці матеріалів для публікації в науково-аналітичному збірнику Національного інституту стратегічних досліджень «Стратегічні пріоритети» редакційна колегія збірника та видавництво просять авторів дотримуватися таких вимог

1. Стаття має бути написана українською або англійською мовою й оформлена відповідним чином:
  - індекс УДК (на початку праворуч);
  - назва статті (праворуч);
  - дані про автора українською або англійською мовою (відповідно до мови статті). Праворуч – прізвище, ім'я та по батькові (у називному відмінку); науковий ступінь, учене звання, посада, місце роботи (без скорочень); місто; країна; контактний телефон (разом із кодом міста); *e-mail*;
  - анотації українською та англійською мовами. Анотації мають бути ідентичні за змістом та структуровані: актуальність, мета, отримані результати, висновки. Обсяг кожної з анотацій має становити 1200–1400 знаків (з пробілами). Порядок оформлення кожної анотації: прізвище, ім'я та по батькові; назва статті (виділити жирним прямим); (з абзацу) текст анотації; (з абзацу) ключові слова (від трьох до восьми);
  - текст статті;
  - список використаних джерел, що включає не менше 10 назв, має бути розміщений наприкінці статті у вигляді переліку та оформлений відповідно до стандартів (ДСТУ ГОСТ 7.1:2006) та його транслітерація відповідно до правил, прописаних у Постанові КМУ від 27 січня 2010 р. № 55 «Про впорядкування транслітерації українського алфавіту латиницею».
2. У структурі статті мають бути відображені обов'язкові елементи (відповідно до Постанови Президії ВАК України від 15.01.2003 р. № 7-05/1), а саме:
  - постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями;
  - аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання зазначеної проблеми і на які спирається автор;
  - виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, яким присвячується стаття;
  - формулювання мети або цілей статті (постановка завдання);
  - виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів;
  - висновки з даного дослідження;
  - перспективи подальших розвідок у даному напрямі.
3. Обсяг статті разом зі списком використаних джерел, таблицями, схемами тощо має становити не менше ніж 10 тис. знаків з пробілами, але не повинен перевищувати 20 тис. знаків з пробілами (0,5 друк. арк.); сторінки мають бути пронумеровані (зверху, по центру, без номера на першій сторінці).
4. Текст має бути набраний шрифтом *Times New Roman*, 14 кеглем через 1,5 інтервала; верхній, нижній і лівий береги – 2 см, правий – 1,5 см.
5. Зноски та примітки мають відповідати таким вимогам: зноски на джерела оформлюються за правилами бібліографічного опису літератури (у квадратних дужках номер джерела з посиланням на сторінку, наприклад [7, с. 11]); інші зноски та примітки робляться посторінково, автоматично.
6. Ілюстративний матеріал має відповідати таким вимогам: колір усіх без винятку ілюстрацій має бути ч/б, графіки та діаграми мають бути зроблені в *Microsoft Graph* або *Microsoft Excel*; написи та підписи подано мовою статті; формули мають бути належним чином оформлені та зроблені в *Microsoft Equation 3.0* і наступних версіях; якщо ілюстрації скановано, то вони мають бути записані у форматі *tiff* або *jpg* відповідно з роздільною здатністю 300 dpi або поліграфічною якістю; написи на ілюстраціях і підписи до них мають бути подані мовою статті. Розмір поданих ілюстрацій (у мм) повинен бути не меншим за розмір ілюстрацій у публікації. Усі елементи ілюстрацій, зроблені безпосередньо у *Word*, мають бути згруповані.
7. Стаття (ім'я файлу включає прізвище автора англійською) має бути набрана на комп'ютері (редактор *Microsoft Word 2003* або пізніші версії).
8. Статті аспірантів, здобувачів та авторів без наукового ступеня обов'язково мають подаватися разом із рецензією наукового керівника або фахівця з тематики, що досліджується, який має науковий ступінь.
9. Для аспірантів на першій сторінці статті знизу робиться примітка, в якій вказуються прізвище та ініціали наукового керівника, його науковий ступінь і вчене звання.
10. Відповідальність за зміст статті несе автор.
11. Редакційна колегія може скорочувати й редагувати матеріал за погодженням з автором.
12. Текст статті, завізований автором (в електронній версії – підпис сканований), надсилається разом із рецензією (за необхідності); електронною поштою на адреси:

*syzontov@niss.gov.ua* (Сизонтов Віктор Матвійович);  
*iryna\_koval@ukr.net* (Коваль Ірина Олександрівна)

**In preparation for publication in scientific and analytical journal of the National Institute for Strategic Studies” Strategic Priorities” the editorial board of the journal and publishing authors are asked to comply with the following requirements:**

1. The research paper should be written in Ukrainian or English and formalized accordingly:
  - UDC (in the beginning on the right);
  - title (on the right);
  - information about the author Ukrainian or English (according to the language of the article). Surname, name and patronymic (nominative), degree, academic rank, position, place of employment (full length); city; country; telephone (with area code) e-mail; must be on the right;
  - summary must be done in Ukrainian and English. Summary must be identical in content and structure: relevance, purpose, results and conclusions. The volume of each summary should be 1200–1400 characters (including spaces). Order of formalization for summary: name and surname; title (identified in bold line); (from indented) text of summary; (from indented) keywords (three to eight);
  - text of research paper;
  - list of sources, including at least 10 titles, which meets the standards (SSU 7.1: 2006) and its transliteration appropriate prescribed in Resolution Cabinet dated 27 January 2010 p. № 55 «On regulation of Latin transliteration of Ukrainian alphabet.»
2. The structure of the article should have obligatory elements (according to the Decree of the Presidium of HAC Ukraine from 15.01.2003. № 7-05 / 1), namely:
  - problem definition and its relationship to important scientific and practical tasks;
  - analysis of recent research and publications in which offers a solution to the problem and on which the author relied;
  - author pointed unresolved part of the problem which the article covers;
  - statement of purpose or purposes of article (research problem);
  - summary of the main research and explanation of scientific results;
  - findings from this study;
  - prospects for further research in this area.
3. The paper along with a list of sources, tables, diagrams, etc. should be not less than 10 thousand characters with spaces, but should not exceed 20 thousand characters with spaces (0.5 printing. P.p.); pages must be numbered (top, center, without a number on the first page).
4. The text should be typed using Times New Roman font, 14 size 1,5 intervals; top, bottom and left banks – 2 cm, right – 1,5 cm.
5. Footnotes and notes must meet the following requirements: link to the source are made under the rules of bibliographic description literature (in brackets number of the source with a link to the page, for example, [7, p. 11]); other footnotes and notes are made page by page automatically.
6. Illustrative material must meet the following requirements: charts and o70graphs should be submitted in Microsoft Graph or Microsoft Excel; inscriptions and signatures submitted in language of the article; formula must be properly designed and made in Microsoft Equation 3.0. and future versions; If illustrations are scanned, they must be in a format .tiff or .jpg accordance with a resolution of 300 dpi, and printing quality; inscriptions on the images and captions must be submitted language of the article. Size submitted illustrations (in mm) should not be less than the size of the illustrations in this publication.
7. Article (file name includes last name) should be typed on a computer (editor Microsoft Word 2003 or later).
8. Article of postgraduate students and authors without scientific degree must be submitted together with the scientific supervisor or expert on the subject under study, which has a degree.
9. Graduate students must put the name and initials of their supervisor on the first page below, their academic degree and academic status.
10. The text of the article, endorsed by the author (scanned signature is possible in electronic version), served with a review (if necessary); electronic version of the article is sent by email to syzontov@niss.gov.ua, iryna\_koval@ukr.net
11. Editorial board can cut and edit material in agreement with the author. Writer is responsible for the content.
12. After processing the material, paper version of the article is not returned to the author.

**Contacts**

Syzontov Victor Matviyovych, Koval Iryna Oleksandrivna  
Telephone: +38 (044) 286-21-25, +38 (044) 286-01-09.  
E-mail: syzontov@niss.gov.ua, iryna\_koval@ukr.net