

НАЦІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ СТРАТЕГІЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Стратегічні пріоритети

№ 4 (37), 2015 р.

Серія "Політика"





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:

Валевський О. Л. – доктор наук з державного управління, 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;

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;

Шевцов А. І. – доктор технічних наук, професор;

Шемаєв В. М. – доктор військових наук, професор;

Шеховцов В. С. – доктор технічних наук, старший науковий співробітник;

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;

Смолянюк В. Ф. – доктор політичних наук, професор, завідувач кафедри політології ДВНЗ «Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана»;

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.

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 № 9 від 23.12.2015 р.

Усі права захищено. При вико-
ристанні 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» – на-
уково-аналітичний щоквартальний
збірник Національного інституту
стратегічних досліджень. У збірнику
публікуються результати наукових
досліджень проблемних питань суспі-
льно-політичного, соціально-еконо-
мічного, гуманітарного розвитку Ук-
раїни, зовнішньої політики України,
регіональних проблем суспільного
розвитку та національної безпеки і
оборони України.

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

Матеріали подавати за адресою:

Україна, м. Київ,
вул. Кутузова 18/7, к. 218
Національний інститут стратегічних
досліджень
Коваль Ірині Олександрівні
Тел. для довідок: 286-21-25
286-01-09
e-mail: iryna_koval@ukr.net

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

Формат 60x84/8.
Папір офс. № 1. Обл.-вид. арк. 13,4
Ум.-друк. арк. 12,09. 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.

© НІСД, Київ, 2015

ISSN 2306-5664



9 772306 156600 9 0 4

ЗМІСТ

1

Національна і міжнародна безпека

<i>Бородавка О. О.</i>	Шляхи досягнення глобальної безпеки та стабільності у політичній думці США: чинник України	5
<i>Соколюк О. Д.</i>	Плани та попередні результати створення США системи протиракетної оборони в Європі.....	12
<i>Паливода В. О., Романюк Ю. П.</i>	Розбудова взаємовідносин між розвідувальними органами та зовнішньополітичним відомством України	17
<i>Андреев С. О.</i>	Цивільний захист як напрям державної політики з питань національної безпеки: аналіз законодавчих новацій	24
<i>Бірюков Д. С.</i>	Прийняття політичних рішень щодо захисту критичної інфраструктури	29

2

Воєнна політика

<i>Руснак І. С.</i>	Підсумки та перспективи оборонного будівництва України в контексті реалізації воєнної політики держави	35
<i>Борохвостов І. В., Сальнікова О. Ф.</i>	Експертне оцінювання варіантів оснащення збройних сил озброєнням та військовою технікою	45

3

Регіональна політика

<i>Яценко Л. Д., Коломієць О. О.</i>	Регіональний аспект соціальної напруженості в Україні: стан, чинники формування.....	50
<i>Каплан Ю. Б.</i>	Основні підходи до формування системи регіонального врядування: європейський досвід.....	58

4

Інформаційна політика та інформаційна безпека

<i>Семенченко А. І.</i>	Механізми державного управління у сфері зв'язку та інформатизації: теоретико-методологічні засади	65
<i>Ісакова Т. О.</i>	Маніпулятивні технології Російської Федерації під час анексії Криму: особливості застосування	74

<i>Черненко Т. В.</i>	Пріоритети державної інформаційної політики в умовах гібридної війни	83
<i>Ozhevan M., Petraiev O.</i>	Anti-ukrainian disruptive propaganda under the auspices of the Moscow patriarchate	93

Огляди, анонси, рецензії

Видано монографію "Регулювання національної економіки в екстремальних умовах (в умовах війни)"	99
Відомості про авторів	100
Вимоги до статей / Requirements for research papers	101

УДК 327:321.1(73)+(477)

ШЛЯХИ ДОСЯГНЕННЯ ГЛОБАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ ТА СТАБІЛЬНОСТІ У ПОЛІТИЧНІЙ ДУМЦІ США: ЧИННИК УКРАЇНИ

Бородавка Олександр Олександрович,

Розглянуто американську політичну думку XXI століття, представлену передусім політичною наукою (англ. *political science*) та політичною філософією (англ. *political philosophy*), щодо зовнішньополітичних інтересів Білого дому та місця в них України (фактичного і теоретичного). Конкретизовано базову зовнішньополітичну мету Сполучених Штатів Америки. Підтверджено пріоритетність завдання підтримки глобальної безпеки та стабільності, яка є умовою процвітання американської економіки, довгостроковим інтересом США. Виявлено два домінуючі методи досягнення міжнародної безпеки та стабільності, які побудовані на принципах м'якої та жорсткої сили, відповідно. Запропоновано місце поняття «ліберальний світовий порядок» в ієрархії зовнішньополітичних завдань Вашингтона. Проаналізовано критерій «демократичності» суб'єкта міжнародних відносин у процесі побудови двосторонніх відносин Сполученими Штатами, зокрема в трикутнику США – РФ – Україна. Розкрито загальні тенденції євроатлантичної інтеграції в контексті українсько-російського конфлікту. Уточнено особливості американської політики стримування на сучасному етапі. Визначено теоретичну роль політики «балансу сил» на шляху досягнення світового лідерства. Охарактеризовано перспективи американської підтримки України у сфері національної безпеки.

Ключові слова: зовнішня політика США, інтереси США, американський політологічний дискурс, глобальна безпека, ліберальний світовий порядок, американсько-українські відносини.

Borodavka Oleksandr

MEANS OF ATTAINING GLOBAL SECURITY AND STABILITY IN POLITICAL THOUGHT OF THE USA: FACTOR OF UKRAINE.

The American political thought of the XXI century represented primarily by political science and political philosophy, and concentrated on foreign policy priorities of the White House has been considered in the article. A basic U.S. foreign policy goal has been specified. The priority of supporting global security and stability, which is a condition for the prosperity of the American economy and long-term US interests has been confirmed. There have been discovered two dominant methods of achieving international security and stability, which are built on the principles of soft and hard power, respectively. A place of the term 'liberal world order' in the hierarchy of the Washington's foreign policy objectives was offered. The IR-subject 'democracy' criterion in the process of building bilateral relations by the United States, particularly in the triangle of US-Russia-Ukraine, has been analyzed. The Euro-Atlantic integration general trends in the context of the Ukrainian-Russian conflict were illuminated. The special aspects of today's American containment policy have been clarified. A theoretical role of 'balance of power' policy in achieving global leadership has been determined. The prospects for US national security support of Ukraine were described.

Keywords: US foreign policy, US interests, American political discourse, global security, liberal world order, US-Ukrainian relations.

Проблема місця України в глобальній політиці США стала особливо актуальною в контексті збройного конфлікту на сході нашої

держави. Уряд США неодноразово висловлював готовність надавати необхідну підтримку Україні з врегулювання ситуації. Але масштаби

цієї підтримки (зокрема вірогідність прямого наземного втручання та навіть постачання летальної зброї) можна зрозуміти і передбачити тільки у спосіб чіткого визначення місця України в системі стратегічних зовнішньополітичних пріоритетів Білого дому, що і є **метою** даної статті. У фокусі уваги тут постає американська наукова думка (**об'єкт** дослідження), яка, завдяки своїй різноманітності і ґрунтовності, на відміну від риторики американського політикуму, дає нам змогу побачити широке розуміння українського вектора в системі зовнішньополітичних цілей США (**предмет** дослідження).

Але, за слушною думкою українського американіста Є. Є. Камінського, зрозуміти американців і спрогнозувати перспективи політики США щодо нашої держави можливо тільки з огляду на загальні концептуальні основи міжнародної стратегії офіційного Вашингтона. Інакше аналіз може призвести до стратегічних прорахунків [24, 337]. Отже, серед **завдань** дослідження американського політологічного дискурсу виділимо: по-перше, визначити головну (базову) ціль США; по-друге, виявити методи досягнення означеної мети; по-третє, з'ясувати місце України в системі американських пріоритетів.

Джерельна база дослідження складається з робіт сучасних американських політологів, таких як Збігнев Бжезинський (*Zbigniew Brzezinski*), Brent Скоукрофт (*Brent Scowcroft*), Генрі Кісінджер (*Henry Kissinger*), Самуель Хантінгтон (*Samuel Huntington*), Джон Міршаймер (*John J. Mearsheimer*), Стівен Коен (*Stephen Cohen*), Джордж Фрідман (*George Friedman*), Роберт Кейган (*Robert Kagan*), Фарід Закарія (*Fareed Zakaria*), Юджин Румер (*Eugene Rumer*), Томас Грем (*Thomas Graham*), Уолтер Мід (*Walter Mead*), Роберт Каплан (*Robert Kaplan*) та ін.

Забезпечення процвітання американської економіки, а отже й американської нації, є базовою метою США. Але досягти поставленої цілі, зосередившись лише на внутрішньодержавних процесах, неможливо, адже у глобалізованому світі всі процеси взаємопов'язані. Тому забезпечення стабільності світосистеми є одним з довгострокових пріоритетів Білого дому [28].

Американська наукова думка пропонує два методи досягнення глобальної безпеки та стабільності (рис.), які базуються на принципах м'якої (англ. *soft power*) та жорсткої сили (англ. *hard power*) відповідно. Задля розв'язання завдань дослідження доцільно розглянути ці методи більш детально.

Апологети **першого методу** вважають дипломатію основним інструментом вирішення суперечок, а самі суперечки – архаїзмом, на зміну яким повинно прийти партнерство та співробітництво. «Ліберальний світовий порядок» у даному контексті не є кінцевою, як вважають ідеалісти, ціллю зовнішньої політики США, бо слугує лише умовою глобальної безпеки

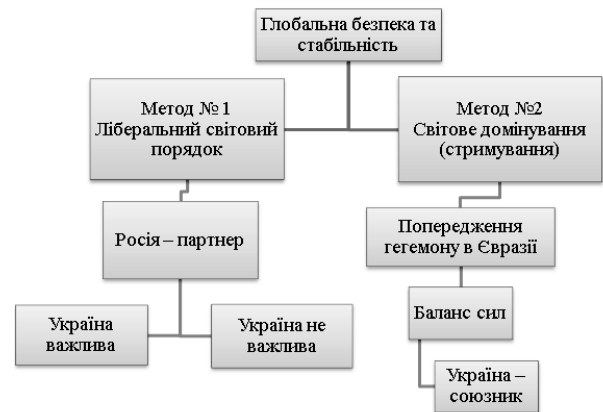


Рис.

(оскільки передбачає відсутність будь-яких конфліктів), а значить і сприяє реалізації ключової мети – добробуту американців. Політологи не схильні наголошувати на цьому та зазвичай подають розширення та захист ліберального порядку в якості основного політичного наміру Білого дому, і тільки контекст може допомогти прояснити логіку їхніх думок. Але існують і винятки. Наприклад, провідний експерт Белферського центру науки і міжнародних справ Пола Добрянської (*Paula J. Dobriansky*) впевнена, що американці не можуть почувати себе в безпеці та процвітати без стабільного міжнародного порядку, заснованого на законі (англ. *rule-driven*) [15, 25]. Цей порядок, за словом президента аналітичного центру New America Анни-Марії Слотер (*Anne-Marie Slaughter*), являє собою «світ де всі люди можуть торгувати та конкурувати між собою відкрито та справедливо; можуть думати, говорити, писати, молитися, як вони бажають; де люди вільні як від страху, так і потреб; здобувають користь зі стабільного і передбачуваного міжнародного порядку...світ, в якому американці можуть процвітати» [15, 44]. Держави добровільно приймають новий порядок, оскільки він, як справедливо зазначає Гідеон Роуз (*Gideon Rose*), редактор видання *Foreign Affairs*, є рамками для економічного, соціального і політичного розвитку світу, що є вигідним, як для США, так і для світу загалом [15, 41–42]. Для США це є, в першу чергу, вигідним тому, що в міжнародну систему за таких умов можна менше вкладати та більше від неї отримувати [13].

За даної конфігурації, як вважає Фарід Закарія, США необхідно підтримувати тісні (партнерські) відносини з усіма (!) провідними країнами світу, стати «глобальним маклером», що успішно вдалося Німеччині Бісмарку на Європейському континенті в кінці XIX століття [22, 245]. Відповідні партнерські відносини мають бути спрямовані, у першу чергу, на сферу глобальної безпеки, адже, за думкою Р. Меррі, Америка не в змозі забезпечити стабільність власними силами в ключових глобальних стратегіч-

них зонах. Для цього потрібні друзі та союзники [15, 36].

Одним з таких союзників, на думку більшості американських експертів ліберальних поглядів, повинна стати Російська Федерація. Провідний фахівець з досліджень Росії Принстонського університету Стівен Коен впевнений, що не існує жодної серйозної проблеми регіональної (євразійської) безпеки, яку «США могли б вирішити без повної взаємодії з *будь-яким* (курсив авт.) керівництвом Кремля» [11]. Тобто навіть авторитаризм російської влади не є бар'єром для стратегічного партнерства, яке базується на спільних інтересах. Але партнерство має обмежений масштаб, тому, як писав один з провідних інтелектуалів світу Генрі Кісінджер ще 1994 р. і на чому продовжує наполягати в 2015 р., перетворення Росії на невід'ємну частину ліберального світового порядку є ключовим завданням США [26, 14].

Партнерство → Демократизація

Загалом з цим погоджується Збігнев Бжезинський, але розглядає процес у зворотному порядку. На його думку, демократична Росія з більшим схваленням ставилася б до цінностей, які розділяють США та Європа, і таким чином стала б молодшим партнером у створенні архітектури євразійської безпеки [16].

Демократизація → Партнерство

Кісінджер пише, що США хочуть бачити Росію демократичною та економічно прогресуючою державою, яка концентрує свою енергію на внутрішніх проблемах, а не шукає безпеки, пускаючись у зовнішні авантюри [27, 72]. У світлі цього Америка повинна сприяти становленню російських реформ, використовуючи досвід втілення «плану Маршала» [26]. У довгостроковій перспективі американські політологи навіть прогнозують включення Росії в євроатлантичні структури в якості нормальної європейської держави середнього рангу [17, 141; 19, 215]. Але на найближчі роки ані членство в НАТО, ані євроінтеграція не є актуальними стосовно РФ, доки вона не стане на шлях реформування політичної системи [27, 73]. З. Бжезинський упевнений, що пріоритетним завданням США в цій ситуації є створення такого контексту, який з часом може відкрити Росії альтернативу: більш тісно співпрацювати із Заходом, а не створювати конкуруючу імперську систему [19, 207]. У побудові цього контексту одним з визначальних чинників є **Україна**.

Тільки на цьому етапі Україна з'являється у полі зору Вашингтона та розглядається, насамперед, у трикутнику взаємовідносин ЄС – Україна – РФ. США прагнуть бачити Україну демократичною стабільною прозахідною державою. Тому їй, як і іншим новим незалежним державам, до речі, Америка повинна надавати все-

бічну підтримку [7]. Україна, на думку Бжезинського, має стати частиною євроатлантичного простору, розширення якого – американська геостратегічна мета, «трамплін» для розповсюдження демократії [16]. Вчений впевнений, що наша держава є ключовою, оскільки зачіпається власна майбутня еволюція Росії [16]. Погоджуються з цим, у свою чергу, і Джордж Сорос (*George Soros*), який ратує за членство України в ЄС, у результаті чого виникне нова Росія, вже не в якості стратегічної загрози, а в ролі стратегічного партнера. Однак, вслід за офіційним Вашингтоном Сорос покладає це завдання на плечі Європейського Союзу, а не Сполучених Штатів [Цит. за: 21, 16]. Отже, доводиться констатувати, що демократична Україна виступає не ціллю, а засобом у зовнішній політиці США.

Зрозуміло, що розширення євроатлантичного простору відбувається за рахунок розширення євроатлантичних структур, серед яких виділяються НАТО та ЄС. Але якщо раніше Збігнев Бжезинський, наприклад, у своїй фундаментальній роботі 1997 р. наполягав на приєднанні України до Північноатлантичного договору, прогнозуючи в якості альтернативи пробудження російських геополітичних устремлень, що ми маємо змогу споглядати зараз, то в інтерв'ю 2015 р. експерт змінив думку [16]. Бжезинський припускає, що отримання Росією гарантій, що Україна не стане членом НАТО, є формулою вирішення нинішнього конфлікту [18]. Більше того, на сьогодні жодний з досліджуваних політологів не розглядає членство України в НАТО в якості інтересу Сполучених Штатів. У нещодавно опублікованій доповіді *RAND Corporation* подібне розширення на даному етапі називається «контрпродуктивним», «дестабілізуючим» та «немудрим» [12]. Brent Скоукрофт, колишній радник президента США з національної безпеки, наголошує, що для Росії НАТО символізує смертельного ворога часів «холодної війни», і провокувати Москву Вашингтону зараз зовсім недоречно [19, 213]. Г. Кісінджер розділяє цю думку і бачить Україну позаблоковою (англ. *nonaligned*) державою, яка, тим не менше, є дійсно незалежною і має право самостійно обирати економічні та політичні союзи, включаючи Європейський [14]. За С. Хантінгтоном, питання євроатлантичної інтеграції нашої держави взагалі отримує однозначну негативну відповідь, адже, як він вважає, розширення НАТО обмежене країнами, які історично є членами західного християнства, гарантуючи Росії, що воно (розширення) не торкнеться України, але з важливою ремаркою: «поки та залишається єдиною» [32, 248].

Незважаючи на вагомні аргументи американських дослідників, які підкреслюють важливість України для Сполучених Штатів, серед наукової спільноти переважають голоси опонентів подібної тези. Якщо США і мали інтерес до нашої країни, то вони, як пише директор російської та

євразійської програм Фонду Карнегі (*Carnegie Endowment for International Peace*) Юджин Румер, втратили його після того, як Київ передав свій ядерний арсенал РФ на початку 90-х років [цит. за: 3]. Вашингтон на той час був зацікавлений передусім у запобіганні появи нової ядерної держави, що стало б загрозою глобальній безпеці. Співзасновник журналу *The American Conservative* Патрік Б'юкенен (*Patrick J. Buchanan*) називає Україну територією, яку «жодний американський президент ніколи не вважав важливою для Америки» [1]. Йому вторить професор Єльського університету Томас Грем, який на питання своєї статті «Кого хвилює Україна?» (англ. – *Who cares about Ukraine*) відповідає: «Володимира Путіна. І давайте будемо чесними: Захід, насправді, ні» [9]. Вчений підкреслює, що для збереження Росії в якості партнера США повинні відмовитися від риторики стосовно «європейського вибору» України [8]. Партнерські відносини з Російською Федерацією, за цією логікою, мають набагато більшу пріоритетність для Білого Дому, ніж відносини з Україною. Саме тому в контексті нинішнього конфлікту на Донбасі, як зазначає провідний фахівець з питань Росії та Євразії Міжнародного інституту стратегічних досліджень (*IISS-Washington, DC*), Самуель Чарап, Сполучені Штати та їхні європейські партнери повинні зосередити зусилля на пошуку консенсусу між Києвом і Москвою [2]. А Стівен Коен взагалі прямо заявляє: «Те, що Путін хоче досягти в українській кризі, повинні хотіти і ми; така реальність» [11].

Таким чином, ми розглянули перший метод досягнення глобальної безпеки та стабільності через побудову ліберального світового порядку. Цей метод менш затратний, адже країни добровільно приймають американські правила гри, налагоджуючи взаємовигідні партнерські відносини з усіма членами світової спільноти. «Кінець геополітики» і «Кінець історії» відкривали перед Америкою привабливі перспективи. На думку Уолтера Міда, «можна було б скоротити військовий бюджет, зменшити асигнування Держдепартаменту та приділяти менше уваги зовнішній політиці – а світ все одно б продовжував ставати більш процвітаючим і вільним» [13]. Але, за висловом Кісінджера, якщо США і не бажають «займатися геополітичними питаннями», реальність диктує свої умови, і актуальним стає **другий метод** [26].

Згідно з ним, зовнішня політика набуває традиційних (архаїчних) макіавелістських форм, а основною моделлю взаємовідносин США зі світом стає «стримування». Сполучені Штати, на відміну від Європи, як відверто пише Роберт Кейган, розуміють, що за межами «цього закритого саду Європейського Союзу» правлять закони джунглів, і лише потужна військова сила може навести порядок в цьому хаосі [29]. І хоча Роберт Каплан, провідний аналітик *Center for a New American Security*, критично зауважує, що

«світ як ціле все ще живе за законами природи, де немає гоббсівського Левіафану, який карав би за несправедливість», Кейган самовпевнено бачить США в ролі цього «Левіафану» [25].

На жаль, не всі держави готові відмовитися від традиційних «національних інтересів» та зрозуміти переваги ліберального світоустрою. І дійсно, хоча Барак Обама після приходу до влади планував зменшити увагу до зовнішньополітичних питань, як зауважує У. Мід, він згодом був втягнутий в різного роду геополітичні суперництва, зумовлені реваншизмом Китаю, Росії та Ірану, які поставили під сумнів статус-кво (тобто американське домінування). Отже, США більше не володіють свободою дій у просуванні ліберальної системи, вони вимушені зміцнювати геополітичний фундамент [13]. Зміцнення цього фундаменту можливе лише за умови відновлення Америкою лідерського статусу. Представники геополітичного підходу одноставно наголошують на неминучості американської гегемоністської політики. Так Джордж Фрідман, директор аналітичного центру *Stratfor*, вважає, що розміри і саме «існування» США, тобто географічна унікальність, передбачають відповідальність та участь [4]. Його колега Роберт Каплан іде далі і стверджує, що Америці «судилося» бути лідером [10]. Але американські політики, як правило, визначають світове домінування і лідерство США як самоціль. І тільки окремі постаті, зокрема Джон Міршаймер, визнають, що домінування у світі є найкращим способом захистити Сполучені Штати [15, 34]. Тобто світове лідерство є не ціллю, а умовою досягнення глобальної стабільності й безпеки, що, як ми дивели раніше, вкрай необхідне США.

Згідно з геополітичним підходом, для забезпечення світового лідерства Америка має запобігти появі потенційного гегемона в Євразії (питання ж про гегемонію в Західній півкулі на сьогодні не викликає сумнівів). Виникнення подібного гегемона, як запевняє Дж. Міршаймер, є й зараз серйозною загрозою Сполученим Штатам, з якою вони боролися все XX століття, адже домінування над сусідніми державами дає більше свободи втручатися будь-де, й існує вірогідність, що згодом цей віддалений гегемон спробує фігурувати в Західній півкулі [15, 35]. Джордж Фрідман вважає таким потенційним гегемоном Російську Федерацію (Міршаймер – Китай). «Майже півстоліття холодної війни зробили Штати надчутливими до можливого відродження Росії», – пише автор [7]. Але США не будуть вступати у відкриту конфронтацію, бо в регіоні немає інтересів, які змогли б виправдати цю війну, а за аналогією з політикою стримування 1945–1989 рр. будуть поєднувати економію сил, засобів і фінансів [4, 5]. Для попередження регіональної гегемонії Вашингтон повинен створити та підтримувати баланс сил. Такої думки притримується консультант Центру стратегічних і міжнародних дослід-

жень (*CSIS*) Залмай Халілзад (*Zalmay Khalilzad*) [15, 30]. А оскільки напруженість в Євразії існує апіорі, то США не треба вживати майже ніяких кроків, запевняють аналітики *Stratfor*. Просто час від часу доречно надавати військову чи економічну підтримку тій чи іншій стороні, а в інших випадках – надавати поради [6].

Міршаймер пропонує доволі цікаву теорію, згідно з якою попередження відродження Росії позбавить її геополітичних амбіцій, що в результаті призведе до її добровільної вестернізації та демократизації [15, 34]. Геополітики не чують аргументів Томаса Грема, який попереджає, що ставлення до РФ як до супротивника, посилення санкцій і т.д. може занадто послабити країну, яка здатна стати важливим елементом глобального балансу, що відповідає інтересам Америки [8].

Для підтримки балансу сил важливим компонентом виступають альянси. Якщо ж припустити, що Росія – це небезпечний гегемон, то достойними союзниками, за версією *Stratfor*, слід вважати держави, які знаходяться на російській периферії [6]. На цьому етапі в ієрархічній системі другого методу досягнення американської мети у формі глобальної безпеки знову з'являється Україна.

Прибічники геополітичного підходу бачать нашу державу елементом балансу сил, партнером Вашингтона у стримуванні Москви. Але все ж таки Україна за цих обставин не належить до категорії життєво важливих інтересів США. Річард Пайпс взагалі запевняє, що Східноєвропейський плацдарм вже не відіграє в політиці Білого дому і свідомості американців такої ролі, як раніше [31].

До того ж, як писав Джордж Фрідман: «Україна – це не цвях, щоб її забивати молот-

ком» [5]. Тобто Україна має самостійно прийняти рішення щодо своїх інтеграційних уподобань. Сполучені Штати, у свою чергу, мають створити такі умови, щоб результат конфлікту був вигідним більше для союзника, ніж для них самих. «Ми не будемо мати друзів і союзників, якщо ми будемо діяти, не враховуючи їх життєві інтереси», – пише Роберт Меррі [15, 36].

Таким чином, проведений вичерпний аналіз американської наукової думки щодо системи глобальних інтересів Сполучених Штатів Америки дає змогу всесторонньо і об'єктивно оцінити місце України в зовнішній політиці Вашингтона. Отже, є підстави ствержувати, що визначення України як об'єкта геополітичного протистояння між США та Російською Федерацією не відповідає дійсності [30].

Вважаємо, що подібне припущення виходить з хибного усвідомлення цілей американської зовнішньої політики, в якій: по-перше, «геополітична» складова не є домінуючою в системі побудови міждержавних відносин; по-друге, сам термін «протистояння» у класифікації моделі відносин з Росією, як показав аналіз, викликає сумніви; по-третє, значення України для Сполучених Штатів переоцінене.

На основі цього можна спрогнозувати подальші кроки Білого дому на українському напрямі та, зокрема, міру підтримки у врегулюванні конфлікту на Сході нашої держави, що, у свою чергу, необхідно враховувати при виробленні власної стратегії національної безпеки.

Список використаних джерел

1. *Buchanan P.* Nationalism, Not NATO, Is Our Great Ally / Patrick J. Buchanan // *The American Conservative*. – 2014. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.theamericanconservative.com/2014/04/22/>
2. *Charap S.* Forcing Kiev's Hand / Samuel Charap // *Foreign Affairs*. – 2015. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.foreignaffairs.com/articles/ukraine/2015-09-09/forcing-kiev-s-hand>
3. *Conflict* in Ukraine: The Unwinding of the Post-Cold War Order. Review by Dr. John H. Brown // *American Diplomacy*. – 2015. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.unc.edu/depts/diplomat/item/2015/0106/bk/book04_brown_conflict.html
4. *Friedman G.* From Estonia to Azerbaijan: American Strategy After Ukraine / George Friedman // *Stratfor*. – 2014. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.stratfor.com/weekly/estonia-azerbaijan-american-strategy-after-ukraine>

References

1. *Buchanan P.* Nationalism, Not NATO, Is Our Great Ally. *The American conservative*. com. Retrieved August 14, 2015, from: <http://www.theamericanconservative.com/2014/04/22/>
2. *Charap S.* Forcing Kiev's Hand. *Foreign affairs*. com. Retrieved October 30, 2015, from: <https://www.foreignaffairs.com/articles/ukraine/2015-09-09/forcing-kiev-s-hand>
3. *Conflict* in Ukraine: The Unwinding of the Post-Cold War Order. Review by Dr. John H. Brown. *unc. edu*. Retrieved October 1, 2015, from: http://www.unc.edu/depts/diplomat/item/2015/0106/bk/book04_brown_conflict.html
4. *Friedman G.* From Estonia to Azerbaijan: American Strategy After Ukraine. *stratfor.com*. Retrieved July 15, 2015, from: <https://www.stratfor.com/weekly/estonia-azerbaijan-american-strategy-after-ukraine>
5. *Friedman G.* The United States Has Unfinished Business in Ukraine and Iraq. *stratfor.com*. Retrieved July 07, 2015, from: <https://www.stratfor.com/weekly>

5. *Friedman G.* The United States Has Unfinished Business in Ukraine and Iraq / George Friedman // Stratfor. – 2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.stratfor.com/weekly/united-states-has-unfinished-business-ukraine-and-iraq#ixzz35Zv9OCcq>
6. *Friedman G.* U.S. Defense Policy in the Wake of the Ukrainian Affair / George Friedman // Stratfor. – 2014. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.stratfor.com/weekly/us-defense-policy-wake-ukrainian-affair?utm_campaign=20140408&utm_content=readmore&utm_medium=email&utm_source=freelist-f&utm_term=Gweekly
7. *Friedman G.* Viewing Russia From the Inside / George Friedman // Stratfor. – 2014. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.stratfor.com/weekly/viewing-russia-inside#axzz3MA50wRqd>
8. *Graham T.* America Needs a Real Russia Policy / Thomas Graham // The National interest. – 2014. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://nationalinterest.org/feature/america-needs-real-russia-policy-10953>
9. *Graham T.* Who Cares About Ukraine? politico.com. Retrieved September 23, 2015, from: <http://www.politico.com/magazine/story/2014/08/who-cares-about-ukraine-110347#.VQXB1-FQEuf>
10. *Kaplan R.* America Is Fated to Lead / Robert Kaplan // The National interest. – 2015. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://nationalinterest.org/print/feature/america-fated-lead-11901>
11. *Kohen S.* «Architects of American policy towards Russia and Ukraine are destroying American national security» / Steven Kohen // Salon. – 2015. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.salon.com/2015/04/23/architects_of_american_policy_towards_russia_and_ukraine_are_destroying_american_national_security_stephen_f_cohen_on_the_truths_us_media_and_politicians_hide/
12. *Larrabee F.* The Ukrainian Crisis and European Security. Implications for the United States and U.S. Army / F. Larrabee, P. Wilson, J. Gordon IV. – Santa Monica, Calif : RAND Corporation, 2015. – 66 с. – (Research Reports).
13. *Mead W.* The Return of Geopolitics / Walter Russell Mead // Foreign Affairs [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2014-04-17/return-geopolitics>
14. *The Interview: Henry Kissinger* // The National interest. – 2015. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://nationalinterest.org/feature/the-interview-henry-kissinger-13615>
15. *What Is America's Purpose?* // The National Interest. – 2015. – №139. – С. 18-45.
16. *Бжезинский З.* Великая шахматная доска / Збигнев Бжезинский // Международные отношения. – 1998. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://aldebaran.ru/author/kazimej_bjezinskiyi_zbignevev/kniga_velikaya_shahmatnaya_doska/
6. *Friedman G.* U.S. Defense Policy in the Wake of the Ukrainian Affair. stratfor.com. Retrieved July 26, 2015, from: https://www.stratfor.com/weekly/us-defense-policy-wake-ukrainian-affair?utm_campaign=20140408&utm_content=readmore&utm_medium=email&utm_source=freelist-f&utm_term=Gweekly
7. *Friedman G.* Viewing Russia From the Inside. stratfor.com. Retrieved July 29, 2015, from: <https://www.stratfor.com/weekly/viewing-russia-inside#axzz3MA50wRqd>
8. *Graham T.* America Needs a Real Russia Policy. National interest.org. Retrieved August 20, 2015, from: <http://nationalinterest.org/feature/america-needs-real-russia-policy-10953>
9. *Graham T.* Who Cares About Ukraine? politico.com. Retrieved September 23, 2015, from: <http://www.politico.com/magazine/story/2014/08/who-cares-about-ukraine-110347#.VQXB1-FQEuf>
10. *Kaplan R.* America Is Fated to Lead. National interest.org. Retrieved September 12, 2015, from: <http://nationalinterest.org/print/feature/america-fated-lead-11901>
11. *Kohen S.* «Architects of American policy towards Russia and Ukraine are destroying American national security». salon.com. Retrieved September 12, 2015, from: http://www.salon.com/2015/04/23/architects_of_american_policy_towards_russia_and_ukraine_are_destroying_american_national_security_stephen_f_cohen_on_the_truths_us_media_and_politicians_hide/
12. *Larrabee F.* The Ukrainian Crisis and European Security. Implications for the United States and U.S. Army. Santa Monica, Calif: RAND Corporation, 2015, 66 p. (Research Reports).
13. *Mead W.* The Return of Geopolitics. foreignaffairs.com. Retrieved September 18, 2015, from: <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2014-04-17/return-geopolitics>
14. *The Interview: Henry Kissinger.* nationalinterest.org. Retrieved September 27, 2015, from: <http://nationalinterest.org/feature/the-interview-henry-kissinger-13615>
15. *What Is America's Purpose?* (2009) The National Interest. 2015, – No. 139, – pp. 18-45
16. *Bzhezinskii Z.* Velikaya shahmatnaya doska. aldebaran.ru. Retrieved September 02, 2015, from: http://aldebaran.ru/author/kazimej_bjezinskiyi_zbignevev/kniga_velikaya_shahmatnaya_doska/
17. *Zbigniew Brzezinski.* The Choice: Global Domination Or Global Leadership. Basic Books, 2004, 242 p. (Russ. ed.: Bzhezinskii Z. Vybor. Global'noe gosподstvo ili global'noe liderstvo. Moscow : Mezhdunar. otnosheniya, 2005, – 288 p.)
18. *Bzhezinskii Z.* Ukrainskii shans dlya Rossii. litmir.org. Retrieved September 12, 2015, from: <http://www.litmir.co/bd/?b=252773>
19. *Zbigniew Brzezinski and Brent Scowcroft.* America and the World: Conversations on the Future of American Foreign Policy. Basic Books. 2008, 292 p. (Russ. ed.: Bzhezinskii Z., Skoukroft B. Amerika i mir: besedy o budushchem amerikanskoj vneshnei politiki. Moscow : AST publ., 2013, 319 p.)

17. *Бжезинский З.* Выбор. Глобальное господство или глобальное лидерство / Збигнев Бжезинский. – М.: Междунар. отношения, 2005. – 288 с.
18. *Бжезинский З.* Украинский шанс для России / Збигнев Бжезинский. – М.: Алгоритм, 2015 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.litmir.co/bd/?b=252773>
19. *Бжезинский З.* Америка и мир: беседы о будущем американской внешней политики / З. Бжезинский, Б. Скоукрофт; пер. с англ. И. Е. Добровольского. – М.: АСТ, 2013. – 319 с.
20. *Фридман Джордж.* Следующие 100 лет: Прогноз событий XXI века. – М.: Эксмо, 2010. – 336 с.
21. *Європейський Союз:* дезінтеграція чи відродження? Джордж Сорос у бесідах із Грегором Петером Шміцем. Пер. з англ. Н. Комарової. – К.: Дух і Літера, 2015. – 240 с.
22. *Закарія Ф.* Постамериканський мир. – М.: Издательство «Европа», 2009. – 280 с.
23. *Збигнев Бжезинский:* Мы находимся в состоянии холодной войны [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://inosmi.ru/world/20150630/228876356.html#ixzz3n2SDupWP>.
24. *Камінський Є. Є.* Україна. США. Світ. Вибране. / Євген Євминович Камінський. – Київ: Центр вільної преси, 2012. – 495 с.
25. *Каплан Р.* Мест' географії / Роберт Каплан. – М.: КоЛибри, Азбука-Аттикус, 2015. – 91 с.
26. *Киссинджер Г.* Дипломатія / Генри Киссинджер. – М.: Ладомир, 1998. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.e-reading.club/bookreader.php/1016921/Kissindzher_-_Diplomatiya.html
27. *Киссинджер Г.* Нужна ли Америке внешняя политика? / Генри Киссинджер. – М.: Ладомир, 2002. – 352 с.
28. *Потехін О. В.* США: присмерки імперської парадигми / О. В. Потехін, І. М. Ветринський // США і світ XXI століття / Пахомов Ю. М., Коваль І. М., Шергін С. О. та інші. – К.: Центр вільної преси, 2013. – С. 144-164.
29. *Роберт Каган:* По ту и по другую сторону Атлантики [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://inosmi.ru/world/20030606/183073.html#ixzz3TEKY1oVJ>
30. *Розвиток* геополітичної ситуації у світі у 2014 році // «БІНТЕЛ. Журнал геополітичної аналітики». – 2015. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://bintel.com.ua/uk/article/itogi2014-3/>
31. *Российский народ* презирает демократию. Интервью с американским советологом Ричардом Паипсом [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://inosmi.ru/russia/20141202/224628723.html#ixzz3UScpPsef>
32. *Хантингтон С.* Столкновение цивилизаций / С. Хантингтон; Пер. с англ. Т. Велимеева. Ю. Новикова. – М.: ООО «Издательство АСТ», 2003. – 603с. – (Philosophy).
20. *George Friedman.* The Next 100 Years: A Forecast for the 21st Century. Doubleday, 2009, 272 p. (Russ. ed.: Dzhordzh Fridman. Sleduyushchie 100 let: Prognoz sobytii XXI veka. Moscow: Eksmo, 2010, 336 p.)
21. *George Soros.* The Tragedy of the European Union: Disintegration or Revival? PublicAffairs, 2014, 208 p. (Ukr. ed.: Yevropeyskyy Soyuz: dez-intehratsiya chy vidrodzhennya? Dzhordzh Soros u besidakh iz Hrehorom Peterom Shmitsem. Kyiv: Dukh i Litera, 2015, 240 p.)
22. *Fareed Zakaria.* The Post-American World. W.W. Norton & Company, 2008, 292 p. (Russ ed.: Zakariya F. Postamerikanskii mir. Moscow: «Evropa» publ., 2009, 280 p.)
23. *Zbignev Bzhezinskii:* My nakhodimsya v sostoyanii kholodnoi voyny. inosmi.ru. Retrieved September 09, 2015, from: <http://inosmi.ru/world/20150630/228876356.html#ixzz3n2SDupWP>.
24. *Kaminskiy Ye. Ye.* Ukrayina. SShA. Svit. Vybrane. [Ukraine. USA. World]. Kyiv: Tsentr vilnoyi presy, 2012, 495 p. [in Ukrainian]
25. *Robert D. Kaplann.* The Revenge of Geography: What the Map Tells Us About the Coming Conflicts and the Battle Against Fate. Random House, 2012, 403 p. (Russ ed.: Kaplan R. Mest' geografii. Moscow: KoLibri, Azbuka-Attikus, 2015, 91 p.)
26. *Kissindzher G.* Diplomatiya. e-reading.club. Retrieved September 03, 2015, from: http://www.e-reading.club/bookreader.php/1016921/Kissindzher_-_Diplomatiya.html
27. *Henry Kissinger.* Does America Need a Foreign Policy?: Toward a Diplomacy for the 21st Century. Simon and Schuster, 2001, 318 p. (Russ ed.: Kissindzher G. Nuzhna li Amerike vneshnyaya politika? Moscow: Ladomir, 2002, 352 p.)
28. *Potyekhin O. V. & Vyetrynskyy, I. M.* SShA: prysmerky imperskoyi paradyhmy [The Twilight of Imperial Paradigm in the U.S.A.]. SShA i svit XXI stolittya – USA and World of the 21st century. Kyiv: Tsentr vil'noyi presy, 2013, pp. 144-164.
29. *Robert Kagan:* Po tu i po druguyu storonu Atlantiki. Retrieved from: <http://inosmi.ru/world/20030606/183073.html#ixzz3TEKY1oVJ>.
30. *Rozvitok* geopolitichnoi situatsii u sviti u 2014 rotsi. bintel.com.ua. Retrieved July 26, 2015, from: <http://bintel.com.ua/uk/article/itogi2014-3/>
31. *Rossiiskii narod* preziraet demokratiyu. Intervyu z amerikanskim sovetologom Richardom Paipsom. inosmi.ru. Retrieved July 17, 2015, from: <http://inosmi.ru/russia/20141202/224628723.html#ixzz3UScpPsef>
32. *Samuel P. Huntington.* The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order. Simon & Schuster, 1998, 368 p. (Russ. ed.: Khantington S. Stolknovenie tsivilizatsii. Moscow: AST publ., 2003, 603 p.)

ПЛАНИ ТА ПОПЕРЕДНІ РЕЗУЛЬТАТИ СТВОРЕННЯ США СИСТЕМИ ПРОТИРАКЕТНОЇ ОБОРОНИ В ЄВРОПІ

Соколюк Олег Дмитрович,
заступник начальника управління військової частини А0515

Актуальність теми обумовлена надважливою роллю, яку відіграє протиракетна оборона (*дали* – ПРО) в досягненні Сполученими Штатами Америки своїх воєнно-стратегічних цілей. Насамперед це стосується планів США з розгортання елементів системи ПРО у Європі. Мета статті полягає у визначенні планів створення американської системи ПРО у Європі, змін до них, а також конкретних заходів США та низки європейських країн з розгортання елементів протиракетної оборони станом на кінець 2014 р. Наведено позицію НАТО із зазначеного питання, реакцію Росії та вжиті нею заходи у відповідь. Так, встановлено, що США продовжують реалізацію зазначених планів, які постійно змінюються під впливом зовнішніх і внутрішніх чинників. Станом на кінець 2014 р. завершено формування нормативно-правової бази для участі європейських країн у протиракетних планах США, на території Туреччини розгорнуто радіолокаційну станцію (*дали* – РЛС) раннього виявлення, налагоджено бойову службу надводних кораблів з протиракетними в Середземному морі, а також здійснюється будівництво бази ПРО в Румунії та підготовчі заходи з розміщення такої бази в Польщі. Російська Федерація вкрай негативно ставиться до зазначених планів США та звинувачує Вашингтон у порушенні стратегічної стабільності у світі. При цьому Росія вживає низку комплексних заходів з метою тиску на США із застосуванням політичних і військово-технічних важелів впливу.

Ключові слова: протиракетна оборона, система ПРО США у Європі, протиракетна, комплекс ПРО шахтного базування, угода.

Sokoluk Oleg

PLANS AND PRELIMINARY RESULTS OF THE CREATION OF THE US MISSILE DEFENSE SYSTEM IN EUROPE.

Relevance of the topic due to the extremely important role played by the missile defense in reaching the United States military and its strategic objectives. This is especially true of the US plans to deploy elements of a missile defense system in Europe. The goal – defining plans for a US missile defense system in Europe, the changes in them, as well as concrete measures the United States and several European countries to deploy elements of a missile defense at the end of 2014. In addition, to determine the position of NATO on the issue, the reaction of Russia and its response. It was found that the United States continue to implement the above plans are constantly changing under the influence of external and internal factors. By the end of 2014 completed the formation of the regulatory framework for the participation of European countries in the anti-missile plans for the US in Turkey deployed early warning radar, and established military service surface ships with missiles in the Mediterranean, as well as to the construction of a missile defense base in Romania and preparations measures for placement of such a base in Poland. The Russian Federation is extremely negative attitude to the plans of the US and so accuses Washington of violating the strategic stability in the world. At the same time Russia is making a series of comprehensive measures to put pressure on the United States with political and military-technical leverage.

Keywords: missile defense, the US missile defense system in Europe, anti-missile missile, silo-based missile complex, agreement.

Згідно з офіційною позицією керівництва США головною метою створення системи протиракетної оборони (*дали* – ПРО) в Європі є захист європейських союзників США, а також американських військ, розгорнутих у регіоні, від можливого ракетного нападу «проблемних країн», насамперед Ірану [1, 2, 6, 10]. Із цією метою США започаткували співробітництво з низкою європейських країн і розпочали вжиття практичних заходів з розміщення на їх територіях елементів системи ПРО. Під впливом зовнішніх і внутрішніх чинників плани США в Європі постійно змінюються. Одним із головних чинників впливу є вкрай негативне ставлення Росії, яка

розцінює їх як одну з головних загроз власній безпеці.

Питанням створення США системи ПРО приділяли увагу такі вітчизняні та іноземні фахівці, як І. О. Попович, С. Я. Ліпкевич, О. Г. Арбатова, В. З. Дворкін, С. К. Ознобищев, С. М. Рогов, П. С. Золотарьов, Дж. Льюїс, Т. Постол та ін. Проте важливі на сьогодні плани розміщення системи ПРО США в Європі, практичні кроки з їх реалізації, а також реакція Росії та її заходи у відповідь недостатньо висвітлені у фахових наукових виданнях України.

Метою статті є розкриття планів США зі створення системи протиракетної оборони в Єв-

ропі та змін до них, дослідження практичних кроків з їх реалізації станом на кінець 2014 р., а також визначення позиції Росії щодо зазначеного та прогнозування заходів, які вживатимуться нею у відповідь.

Початок ХХІ ст. ознаменувався змінами в системі міжнародних відносин у сфері безпеки, що дає підстави стверджувати про початок нового етапу їх розвитку. Питання створення системи ПРО набуло найбільшої актуальності з 2001 р., за правління Президента США Дж. Буша. Було прийнято рішення розпочати створення системи ПРО для захисту національної території від міжконтинентальних балістичних ракет (*дали* – МБР) і систем ПРО для захисту союзників США та американських військ у віддалених регіонах від балістичних ракет (*дали* – БР) середньої та меншої дальності.

13 грудня 2001 р. президент США заявив про односторонній вихід з Договору між СРСР та США про обмеження систем протиракетної оборони (*дали* – Договір) від 1972 р. Цей Договір разом із Протоколом до нього від 1974 р. сприяв стримуванню гонки протиракетних озброєнь між обома країнами та близько 30 років вважався наріжним каменем стратегічної стабільності у світі. Через шість місяців після заяви президента США (13 червня 2002 р.) Договір офіційно втратив чинність. Після цього США продовжили розроблення, випробування та розгортання засобів ПРО різного призначення, керуючись на цьому напрямі лише власними планами.

На початку 2007 р. США було активізовано роботу з розміщення на території Європи третього позиційного району ПРО. Перший район авіабаза Ванденберг (штат Каліфорнія), другий – Форт Грілі (штат Аляска), де розміщено триступеневі протиракетні (*дали* – ПР) шахтного базування, призначені для перехоплення МБР.

Протягом 2011–2013 рр. на території Польщі передбачалося розгорнути 10 ПР шахтного базування, до 2011 р. на території Чехії – багатофункціональну радіолокаційну станцію (*дали* – РЛС) [1, 2, 9]. У Польщі планувалося встановити двоступеневі ПР, обладнані елементами ураження кінетичної дії, здатними уражати боєголовку БР прямим влученням. Місце розгортання цих ПР – район на полігоні Повітряних сил Польщі «Устка», розташований на узбережжі Балтійського моря. Відповідна угода між США та Польщею була підписана 20 серпня 2008 р. у Варшаві.

У Чехії планувалося розгорнути РЛС супроводження цілей і наведення протиракет, що розташована на атолі Кваджалейн (Маршаллові острови, Тихий океан) і використовується під час випробувань ПР шахтного базування. Цю станцію передбачалося модернізувати задля збільшення дальності виявлення до 6000 км та перебазувати до Чехії. Заплановане місце розгортання РЛС – військовий полігон «Брди» в

70 км на південний захід від Праги. Угоду між США та Чехією із цього питання було підписано 08 липня 2008 р. у Празі.

Проте після приходу до влади у США Б. Обама, який намагався поліпшити відносини з Росією на тлі її вкрай негативно ставлення до американських заходів у сфері протиракетної оборони, наведені плани було переглянуто. Зміни стосувалися структури, складу та порядку розгортання позиційного району системи ПРО США у Європі.

У вересні 2009 р. Адміністрація Б. Обами представила оновлений план, який передбачає поетапний адаптивний підхід до забезпечення протиракетного захисту Європейського регіону (*European Phased Adaptive Approach*) [1, 2, 5]. Було прийнято рішення відмовитися від розгортання ПР шахтного базування і до 2020 р. побудувати систему ПРО в Європі на базі мобільних засобів, а саме ПР типу *Standard Missile-3 (SM-3)* є складовою частиною багатофункціональної системи зброї *Aegis*, встановленої на надводних кораблях ВМС ЗС США) морського та наземного базування, які за необхідності можна швидко перебазувати до найбільш вигідних для організації протиракетної оборони районів.

У межах такого підходу заплановано:

- на першому етапі (до кінця 2011 р.) – розгортання в Середземному, Адріатичному та Егейському морях до трьох надводних кораблів ВМС ЗС США з протиракетними *SM-3 Block IA*, а також на території Туреччини мобільної РЛС передового базування *AN/TPY-2*. Мета етапу – захист країн Південної Європи від балістичних ракет меншої дальності;

- на другому етапі (2012–2015 рр.) – переоснащення надводних кораблів ВМС ЗС США вдосконаленими протиракетними *SM-3 Block IB* і розгортання на території Румунії комплексу ПРО *Aegis Ashore* наземного базування з протиракетними *SM-3 Block IB* [3]. Такі заходи мають забезпечити захист країн Південної та Східної Європи від БР середньої й меншої дальності;

- на третьому етапі (2016–2018 рр.) – розгортання в Північному та Балтійському морях кораблів ВМС ЗС США з новими протиракетними *SM-3 Block IIA*, а також на території Польщі комплексу ПРО *Aegis Ashore* з аналогічними протиракетними. Завдяки вжиттю таких заходів планується забезпечити захист усіх країн Європи від БР середньої дальності;

- на четвертому етапі (2019–2020 рр.) – розгортання в Європі найбільш досконалих і потужних протиракет *SM-3 Block IIB* наземного та морського базування з поліпшеними характеристиками. У результаті виконання цього етапу буде забезпечено захист усіх країн Європи від балістичних ракет різного призначення, зокрема МБР.

Новий підхід адміністрації США до створення системи ПРО в Європі викликав повне схвалення усіх членів Північноатлантичного альян-

су. Понад те, на Лісабонському саміті НАТО (19–20 листопада 2010 р.) було прийнято рішення про створення територіальної системи ПРО НАТО для захисту територій та населення країн Альянсу від усього спектру ракетних загроз. Найоптимальнішим варіантом її створення визначено поєднання системи ПРО театру воєнних дій НАТО *Active Layered Theatre Ballistic Missile Defence (ALTBMD)*, створюється з 2005 р. для захисту військ НАТО від БР середньої й меншої дальності) та системи ПРО США у Європі [4, 5, 6].

15 березня 2013 р. США оприлюднили чергові зміни до зазначеного плану, згідно з якими прийнято рішення відмовитися від реалізації четвертого етапу, що передбачає розгортання на Європейському континенті протиракет *SM-3 Block IIB*. Офіційними причинами такого рішення називалися необхідність економії коштів у межах державної політики зі скорочення оборонних витрат, а також низка технічних проблем під час створення зазначеної протиракетки [7, 8].

При цьому підкреслювалося, що такі зміни не вплинуть на реалізацію другого й третього етапів плану, насамперед розгортання протиракет *SM-3 Block IB* у Румунії (до 2015 р.) та *SM-3 Block IIA* в Польщі (до 2018 р.).

Станом на кінець 2014 р. вжито таких заходів:

- виконано перший етап – з березня 2011 р. в Середземному морі на ротаційній основі організовано бойову службу надводних кораблів ВМС ЗС США із протиракетками типу *SM-3*;

- наприкінці 2011 р. на території Туреччини розгорнуто РЛС передового базування *AN/TPY-2* (дальність виявлення – понад 1000 км) [9, 10]. Вона призначена для виявлення та супроводження БР середньої й меншої дальності, пуск яких може бути здійснений із регіону Близького Сходу;

- налагоджено взаємодію Об'єднаного центру ПРО та ППО у Європі (Рамштейн, ФРН) із системою ПРО НАТО (Об'єднаний центр повітряних операцій, Юдем, ФРН).

З метою підготовки до другого етапу плану 13 вересня 2011 р. США та Румунія підписали угоду про розміщення до кінця 2015 р. на румунській території комплексу ПРО *Aegis Ashore* наземного базування. Він створюється на базі багатофункціональної системи зброї *Aegis* морського базування. Комплекс *Aegis Ashore* у складі 24 пускових установок із протиракетками *SM-3 Block IB* (три батареї по вісім ПР у кожній), радіолокаційних засобів (зокрема багатофункціональна РЛС *AN/SPY-1*) та пункту бойового управління, контролю та зв'язку буде розміщено на колишній авіабазі «Девеселу» ЗС Румунії (7 км на південний схід від н.п. Каракал). 10 жовтня 2014 р. командування авіабазою «Девеселу» офіційно перейшло від ЗС Румунії до Військово-морських сил США.

10 жовтня 2012 р. глави оборонних відомств Іспанії та США підписали зміни до двосторон-

нього договору у сфері оборони стосовно участі Іспанії в системі ПРО у Європі [9, 10]. Згідно з документом на іспанській військово-морській базі (*dali* – ВМБ) «Рота» (з 1953 р. спільно використовується збройними силами обох країн) базуватимуться чотири ескадрені міноносці ВМС ЗС США із протиракетками типу *SM-3*. Головне завдання цих кораблів – забезпечення захисту країн Південної Європи від ракетної загрози з боку Ірану. Із 2014 р. на ВМБ «Рота» вже знаходяться два есмінці КРЗ – *Ross ma Donald Cook*. До кінця 2015 р. очікується прибуття ще двох – *Porter* та *Carney*.

У межах підготовки до третього етапу зазначеного плану 15 вересня 2011 р. набула чинності угода між США та Польщею (підписано у 2008 р. з додатковим протоколом від 2010 р.) про розміщення на польській території до 2018 р. комплексу ПРО *Aegis Ashore* з протиракетками *SM-3 Block IIA*. Цей комплекс буде подібний до комплексу, запланованого до розгортання в Румунії, за винятком поліпшених характеристик його протиракет. Його передбачається розмістити в н.п. Редзіково (4 км на північний схід від м. Слупськ).

Протиракетні плани США у Європі викликали вкрай негативну реакцію Російської Федерації. У Воєнній доктрині РФ підкреслено, що однією з основних зовнішніх небезпек Росії є створення й розгортання стратегічних систем ПРО. Російська сторона вважає, що під виглядом боротьби з ракетно-ядерною загрозою з боку «проблемних країн» США намагаються отримати стратегічну перевагу над іншими центрами сили, насамперед Росією та Китаєм, а також, що такі дії американської сторони порушують баланс сил у сфері стратегічних озброєнь на користь США, призведуть до ускладнення безпекової ситуації на Європейському континенті та у світі загалом. За оцінками Росії головними цілями створення США системи ПРО в Європі є:

- стратегічні – нівелювання російського ядерного потенціалу й унеможливлення нанесення Росією ракетно-ядерного удару у відповідь по території США за рахунок розгортання засобів ПРО як на американській території, так і поза її межами, зокрема у Європі;

- політичні – повернення США провідної ролі в питаннях забезпечення європейської безпеки, зокрема у спосіб посилення військової присутності за рахунок розміщення засобів ПРО на території країн-союзниць та в морських акваторіях регіону;

- економічні – забезпечення сталого розвитку оборонно-промислового комплексу США завдяки активному створенню і продажу засобів ПРО різного призначення своїм союзникам та розширення географії їх поставок.

При цьому останні зміни в американських протиракетних планах не зняли стурбованості

РФ щодо створення системи ПРО США у Європі, основу якої становитимуть мобільні засоби, здатні оперативно змінювати своє місцеположення.

Як альтернативу одноосібним діям США у сфері ПРО Росія запропонувала спільно створити систему протиракетної оборони у Європі. Однак цю пропозицію було відхилено США, що спонукало РФ активізувати комплексні заходи з метою тиску на Вашингтон із застосуванням політичних і військово-технічних важелів впливу. Зокрема, Росія вжила таких заходів:

- призупинила із 12 грудня 2007 р. свою участь у Договорі про звичайні збройні сили у Європі;
- не виключає можливості виходу з двостороннього зі США Договору про заходи щодо подальшого скорочення та обмеження стратегічних наступальних озброєнь (підписаний 08 квітня 2010 р. строком на 10 років);
- наполягає на укладанні юридично зобов'язальної угоди про ненаправленість системи ПРО США проти стратегічних ядерних сил РФ;
- реалізує Державну програму озброєння на 2011–2020 роки, в межах якої частку сучасного озброєння та військової техніки передбачається довести до 70 %, у т.ч. стратегічного озброєння – до 100 %;
- посилює ракетно-ядерний потенціал країни завдяки модернізації наявних і створенню нових стратегічних озброєнь у межах проектів розроблення МБР наземного та морського базування «Лайнер», «Авангард», «Прорыв», «Баргузин» тощо;
- відновлює суцільне радіолокаційне поле системи попередження про ракетний напад у спосіб розроблення та розміщення на власній території новітніх РЛС типу «Воронеж».

При цьому необхідно зазначити, що, на думку деяких російських та українських експертів, вплив реалізації наявних планів розгортання американських засобів ПРО у Європі на можливість

пусків російських МБР у напрямі США дуже перебільшується. По-перше, засоби, що планується розгорнути на перших трьох етапах, орієнтовані на перехват ракет середньої й малої дальності. По-друге, перехват російських МБР теоретично можливий лише за умов їх старту із західних районів (Козельськ) у напрямі східного узбережжя та пуску ПР менше ніж за 200 секунд після старту МБР. За більших затримок їх пуску можливість догону боєголовки не забезпечується [12].

Висновки

Таким чином, Сполучені Штати Америки продовжують реалізацію цілеспрямованих кроків з метою створення системи ПРО у Європі, призначеної для захисту союзників США та американських військ від іранських балістичних ракет середньої й меншої дальності. Зазначені плани постійно змінюються під впливом зовнішніх і внутрішніх чинників.

Станом на кінець 2014 р. завершено формування нормативно-правової бази для участі європейських країн у протиракетних планах США, на території Туреччини розгорнуто РЛС раннього виявлення, налагоджено бойову службу американських есмінець КРЗ у Середземному морі, а також здійснюється будівництво бази ПРО в Румунії та підготовчі заходи з розміщення такої бази в Польщі.

Російська Федерація вкрай негативно ставиться до планів США з розміщення системи ПРО у Європі та звинувачує Вашингтон у порушенні стратегічної стабільності у світі. При цьому Росія вживає низку комплексних заходів з метою тиску на США із застосуванням політичних і військово-технічних важелів впливу.

Перспективи подальших досліджень обумовлені необхідністю визначення наступних кроків США із розгортання системи ПРО у Європі, а також заходів Росії у відповідь на тлі збройної агресії проти України.

Список використаних джерел

1. *Арбатова О. Г.* Противоракетная оборона: противостояние или сотрудничество? / під ред. О. Г. Арбатова, В. З. Дворкіна; Моск. Центр Карнегі. – М.: РОССПЭН, 2012. – 367 с.
2. *Ballistic Missile Defense Review Report.* – February 2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.defense.gov/bmdr/docs/BMDR%20as%20of%2026JAN10%200630_web.pdf.
3. *Дегтярева Е. А.* ЕвроПРО как новый формат международной Кооперации США в сфере противоракетной обороны. / Е. А. Дегтярева [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.vestnik.mgimo.ru/sites/default/files/pdf/15oborona_degtareva.pdf.
4. *Декларация* Лиссабонского саммита 20.11.2010. [Електронний ресурс]. – Режим дос-

References:

1. *Arbatov O.* Protivoraketnaya oborona: protivostoyaniye ili sotrudnichestvo? / Pid red. O. G. Arbatova, V. Z. Dvorkina; Mosk. Tsentr. Karnegi. – M.: ROSSPEN, 2012. – 367 s.
2. *Ballistic Missile Defense Review Report.* – February 2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.defense.gov/bmdr/docs/BMDR%20as%20of%2026JAN10%200630_web.pdf.
3. *Degtyareva E. A.* Evropro kak novyy format mezhduнародnoy kooperatsii SShA v sfere protivoraketnoy oborony / E. A. Degtyareva. Retrieved from http://www.vestnik.mgimo.ru/sites/default/files/pdf/15oborona_degtareva.pdf
4. *Deklaratsiya* Lissabonskogo sammita. Retrieved from http://factmil.com/publ/strana/nato/deklaraciya_lissabonskogo_sammita_20_11_2010/61-1-0-242

тупу: http://factmil.com/publ/strana/nato/deklaracija_lissabonskogo_sammita_20_11_2010/61-1-0-242.

5. *Козин В. П.* Эволюция противоракетной обороны США и позиция России (1945–2013) / В. П. Козин. – М. : РИСИ, 2013. – 384 с.

6. *Ліпкевич С. Я.* Протиракетна оборона США в Європі як визначальний чинник розбудови сучасної архітектури європейської системи безпеки / С. Я. Ліпкевич. Воєнна історія. – 2012. – № 3. – С. 101–110 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Vist_2012_3_12.pdf

7. *Missile Defense Agency.* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.mda.mil/global/documents/pdf/aegis_ashore.pdf.

8. *Михайлов В.* Основные тенденции политики новой администрации США в области противоракетной обороны. / В. Михайлов, В. Степанов [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pircenter.org/index.php?id=1248&news=5711>.

9. *Противоракетная оборона.* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://ru.wikipedia.org/wiki/Противоракетная_оборона_США.

10. *Сіновець П. А.* Нова архітектура європейської системи ПРО у планах США: глобальні стратегічні наслідки і значення для України / П. А. Сіновець // Національний інститут стратегічних досліджень. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://od.niss.gov.ua/content/articles/files/Sinovets_PRO-573c3.pdf.

11. *Шацкая В. И.* Развертывание ЕвроПРО в контексте глобальной безопасности / В. И. Шацкая // Материалы III Международного. научного. конгресса «Глобалистика-2013»; Москва, МГУ им. М. В. Ломоносова, 23-25 октября. 2013 года. : тезисы докладов. – М. : МАКС Пресс. – 2013. – С. 311–312. с.

12. *Розвиток європейської системи протиракетної оборони: позиція України : аналіт. доп.* / Є. В. Малярєвський, А. І. Шевцов, Т. І. Брежнева. – К. : НІСД, 2011. – 56 с.

5. *Kozin V. P.* Evolyutsiya protivoraketnoy oborony SShA i pozitsiya Rossii (1945–2013) / V. P. Kozin. – М. : RISI, 2013. – 384 s.

6. *Lipkevych S. Ya.* Protiraketna oborona SShA v Evropi yak vyznachalniy chynnyk rozbudovy suchasnoy arhitektury evropeyskoy systemy bezpeky / S. Ya. Lipkevych. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Vist_2012_3_12.pdf

7. *Missile Defense Agency.* Retrieved from http://www.mda.mil/global/documents/pdf/aegis_ashore.pdf

8. *Mihaylov V.* Osnovnyye tendentsii politiki novoy administratsii SShA v oblasti protivoraketnoy oborony V. Mihaylov, V. Stepanov. Retrieved from <http://www.pircenter.org/index.php?id=1248&news=5711>

9. *Protivoraketnaya oborona.* Retrieved from https://ru.wikipedia.org/wiki/Protivoraketnaya_oborona_SShA

10. *Sinovets P. A.* Nova arhitektura Evropeiskoy systemy PRO u planah SShA: globalni strategichni naslidki i znachennya dlya Ukrainy / P. A. Sinovets. Retrieved from http://od.niss.gov.ua/content/articles/files/Sinovets_PRO-573c3.pdf

11. *Shatskaya V. I.* Razvyertyvaniye EvroPRO v kontyektse globalnoy bezopasnosti / V. I. Shatskaya // Materialy III Mezhdunar. nauch. kongressa «Globalistika-2013»; Moskva, MGU im. M.V. Lomonosova, 23–25 okt. 2013 g. : tezisy dokladov. – М. : MAKS Press. – 2013. – С. 311–312.

12. *Rozvitok evropeyskoyi systemy protiraketnoy oboroni: pozitsiya Ukrainy : analit. dop.* / E. V. Malyarevskiy, A. I. Shevtsov, T. I. Brezhnev. – К. : NISD, 2011. – 56 s.

РОЗБУДОВА ВЗАЄМВІДНОСИН МІЖ РОЗВІДУВАЛЬНИМИ ОРГАНАМИ ТА ЗОВНІШНЬОПОЛІТИЧНИМ ВІДОМСТВОМ УКРАЇНИ

Паливода Володимир Олександрович;
Романюк Юрій Петрович

Проаналізовано досвід іноземних держав у сфері взаємовідносин між розвідувальними органами й дипломатичним відомством з огляду на спорідненість виконуваних ними функцій. Актуальність теми полягає в тому, що в сучасних геополітичних умовах зростає роль і зовнішньополітичного відомства, і розвідувальних органів України. Нові виклики й загрози, що постали перед нашою державою в зовнішньополітичній сфері на нинішньому етапі її історичного розвитку, вимагають налагодження ефективного співробітництва між суб'єктами забезпечення національної безпеки. Мета статті полягає у висвітленні позитивного досвіду такого співробітництва на прикладі колишнього СРСР, пострадянських країн і провідних держав світу. Обґрунтовано необхідність використання цього досвіду в українських реаліях у контексті реформування Міністерства закордонних справ України та створення розвідувального співтовариства у нашій державі. За результатами аналізу історичного досвіду у сфері взаємовідносин між розвідувальними органами й дипломатичним відомством автори дійшли висновку щодо спільного походження цих двох суб'єктів забезпечення національної безпеки, спорідненості їх функцій і завдань на зовнішньополітичній арені, які виконуються властивими кожному з них методами із застосуванням відповідних сил і засобів. Запропоновано під час підготовки Національної розвідувальної програми розглянути питання щодо включення Міністерства закордонних справ України до числа суб'єктів розвідувального співтовариства.

Ключові слова: розвідувальні органи, Міністерство закордонних справ, дипломатичні представництва, національна безпека, розвідувальна інформація.

Palyvoda Volodymyr,
Yurii Romaniuk

THE PECULIARITIES OF THE RELATIONSHIP DEVELOPMENT BETWEEN INTELLIGENCE AGENCIES AND UKRAINE'S FOREIGN OFFICE CONSIDERING THE EXPERIENCE OF FOREIGN COUNTRIES.

The article analyzes the experience of foreign countries in the relationship between intelligence agencies and diplomatic office, taking into account the related functions, that they carry out. Relevance of the topic is that the role of both the Foreign Ministry and intelligence agencies of Ukraine increases in today's geopolitical conditions. New challenges and threats facing our country in foreign policy at the present stage of its historical development, require effective cooperation between the subjects of national security's ensuring. The article aims to coverage the positive experience of such cooperation on the example of the former Soviet Union, post-Soviet countries and leading countries of the world. The necessity substantiates to use this experience in Ukrainian reality in the context of reforming the Ministry of Foreign Affairs of Ukraine and the creation of the intelligence community in our country. According to the analysis results of historical experience in the area of the relationship between intelligence agencies and diplomatic office, the authors came to the conclusion about the common origin of the two subjects of national security, related functions and tasks in the foreign policy arena, which they carry out by methods, inherent in each of them, using appropriate forces and means. It is suggested to consider the inclusion of the Ministry of Foreign Affairs of Ukraine to the intelligence community's subjects during the preparation of the National Intelligence Program.

Keywords: intelligence agencies, the Ministry of Foreign Affairs, diplomatic missions, national security, intelligence information.

Актуальність теми зумовлена зростанням у сучасних геополітичних умовах ролі зовнішньополітичного відомства та розвідувальних органів України як суб'єктів системи національної безпеки, необхідністю налагодження ефективного співробітництва між ними задля ефективного вирішення завдань забезпечення національної безпеки України.

Стаття має на меті допомогти дослідникам проблем державотворення, дипломатії та розвідки, фахівцям Служби зовнішньої розвідки (далі – СЗР), Головного управління розвідки Міністерства оборони та Міністерства закордонних справ (далі – МЗС) України глибше усвідомити важливість проблеми взаємовідносин сучасної дипломатії та розвідки для побудови

оптимальних взаємовідносин з урахуванням загальнодержавних інтересів та необхідності розбудови сучасної європейської держави.

У сучасній вітчизняній науковій літературі не приділялося належної уваги дослідженню зазначеної проблематики з огляду на специфіку діяльності дипломатичного відомства й закритість розвідувальних органів.

На початку третього тисячоліття діяльність розвідувальних служб привертає до себе дедалі більшу увагу світової громадськості, державних діячів, дослідників правових проблем суспільства та національної безпеки. Сучасний період у житті людства характеризується прогресивним поступом цивілізації, що супроводжується посиленням негативних тенденцій розвитку глобалізованого суспільства, зокрема ускладненням міждержавних стосунків і виникненням конфліктів в окремих регіонах світу, резонансних та суспільно небезпечних правопорушень, неконтрольованих міграційних процесів, численних актів міжнародного тероризму тощо.

Сучасний розвиток міждержавних стосунків, з одного боку, покликаний належним чином регулювати відносини мирного співіснування держав з різним рівнем розвитку і сприяти посиленню співробітництва в соціально-економічній, політичній, правовій та культурній сферах, з іншого – створювати ефективну систему протидії зовнішнім загрозам національній безпеці окремих країн та їх об'єднань, сприяти проведенню розвідувальної діяльності для захисту особи, суспільства й держави (зокрема стосовно протидії міжнародному тероризму, організованій злочинності, розповсюдженню зброї масового ураження тощо).

Наприкінці ХХ – початку ХХІ ст. практика розвідувальної діяльності значно змінилася, набула більш витончених форм, наповнилася загальнодемократичним змістом, значною мірою пододала ідеологічні напруги. Діяльність розвідувальних служб вийшла на новий, вищий рівень організації роботи. Розвідувальні органи та їх представники «інтегрувалися» в різноманітні урядові й неурядові організації, «розчинилися» в громадянському суспільстві для більш ефективного виявлення потенційних викликів і загроз національній безпеці, проведення відповідних заходів протидії їм. Нових форм і змісту набули й партнерські стосунки розвідслужб. В умовах посилення глобалізаційних процесів і зростання активності міждержавних відносин у переважній більшості країн почало набирати актуальності питання щодо налагодження конструктивних та ефективних з погляду національних інтересів взаємовідносин між розвідкою та зовнішньополітичним відомством.

У різні історичні періоди зазначена проблема була предметом жвавих дискусій в експертному та професійному середовищах. Тривалий час у деяких країнах (особливо у т.зв. нових демокра-

тіях) не було досягнуто виваженого державного підходу до вирішення питань взаємодії розвідки із зовнішньополітичним відомством. Одні високопосадовці та фахівці висловлювалися за різке скорочення (або взагалі про недоцільність) використання розвідкою дипломатичних посад прикриття (на їхню думку, це завдавало суттєвої шкоди престижу держави, негативно впливало на розвиток міждержавних стосунків), інші – навпаки, вважали недоцільним позбавляти розвідку можливостей для поліпшення розвідувальної діяльності за кордоном та уникати заходів для вдосконалення механізму взаємодії дипломатичної та розвідувальної служб [1, 100]. Згадані дискусії тривають і донині, зокрема і в Україні.

З огляду на системні зміни, які розпочалися в нашій державі після Революції гідності, необхідно зважено вивчити суть цієї проблеми та віднайти її оптимальне вирішення. Для цього є важливі підстави, поміж яких пошук нових, більш ефективних, активних і наступальних форм спільної роботи на зовнішньополітичній арені уповноважених державних відомств, спорідненість завдань і сфер діяльності розвідувальних органів та МЗС.

Так, відповідно до чинного законодавства розвідувальні органи здійснюють «добування, аналітичну обробку та надання визначеним законом органам державної влади розвідувальної інформації», тобто відомостей, «які неможливо отримати офіційним шляхом, про реальні та потенційні можливості, плани, наміри і дії іноземних держав, організацій та окремих осіб, що загрожують національним інтересам України» [2]. Своєю чергою, зовнішньополітичне відомство «здійснює аналіз тенденцій політичного та соціально-економічного розвитку іноземних держав, їх можливого впливу на інтереси України» [3].

Отже, дипломатія та розвідка виконують споріднені завдання на одному зовнішньому полі діяльності, передусім у пріоритетних країнах та регіонах, де присутні національні інтереси нашої держави. Відмінними є лише способи й методи виконання завдань: дипломати роблять це офіційно, співробітники розвідувальних органів – у спосіб здійснення спеціальних заходів. Таким чином, розвідувальна й дипломатична інформація лише доповнюють одна одну, що дозволяє більш глибоко розкривати ситуацію в різних частинах світу для об'єктивного й повного інформування керівництва держави, прийняття виважених політичних рішень.

Українське законодавство визначає, що основними функціями суб'єктів забезпечення національної безпеки (до яких належать і розвідувальні органи, і МЗС) є «постійний моніторинг впливу на національну безпеку процесів, що відбуваються в політичній, соціальній, економічній, екологічній, науково-технологічній, інформаційній, військовій та інших сферах; прогнозу-

вання змін, що відбуваються в них, та потенційних загроз національній безпеці» [4].

Абсолютно очевидно, що виконання споріднених завдань є неможливим без тісної взаємодії елементів однієї системи. Саме тому законодавець записав у профільному законі, що «розвідувальні органи України взаємодіють з органами державної влади України <...> Органи державної влади, підприємства, установи і організації України в порядку, встановленому законом, сприяють розвідувальним органам України у виконанні ними завдань, які покладені на них цим Законом» [2].

Існує давня світова практика використання розвідкою посад прикриття в різних державних органах, передусім у зовнішньополітичному відомстві та в дипломатичних представництвах за кордоном (останнє не регулюється жодним міжнародним актом, але на що погоджуються «за замовчуванням» уряди всіх цивілізованих країн). Відкритість дипломатичної служби, її функціонування на зовнішньополітичній арені (де також працює розвідка), наявність у дипломатичного персоналу імунітетів і привілеїв робить МЗС «привабливим» для використання в розвідувальній діяльності.

Якщо Україна хоче подолати складну ситуацію, що склалася навколо нашої держави, і не залишитися на маргінесі європейської політики, вона має вжити всіх заходів, націлених не лише на перебудову своєї зовнішньої політики та дипломатичної служби, а й на реформування розвідувальних органів у спосіб створення ефективного розвідувального співтовариства. Налагодження належної взаємодії дипломатичної служби та розвідувальних органів України є одним з основних і невідкладних завдань сьогодення. З погляду державницького підходу до вирішення проблем національної безпеки є цілком очевидним, що зовнішньополітичне відомство має бути не лише суб'єктом системи забезпечення національної безпеки, а й стати невід'ємним складником розвідувального співтовариства, яка виконуватиме з використанням власних сил, засобів і можливостей чітко визначені завдання в загальнодержавній розвідувальній системі. Саме за такої організації роботи, коли кожне відомство не конкуруватиме з іншим, не приховуватиме інформацію, прагнучи здобути «пальму першості» в її реалізації у керівництва держави, а навпаки, співпрацюватиме в рамках однієї системи, доповнюватиме в межах компетенції отриману інформацію, перевірятиме її через додаткові можливості, традиційні проблеми налагодження взаємодії між МЗС та СЗР України знайдуть вирішення. Лише в такому форматі з'являться вкрай необхідні мотиваційні засади для взаємодії відомств, спрямування їх потенціалу на спільне вирішення загальнодержавних зовнішньополітичних завдань, а персоналізований вплив керівників відомств на процес розбудови стосунків буде мінімізовано.

На жаль, у сучасній українській історії були приклади, коли відносини між згаданими структурами мали б бути ліпшими, і коли на шкоду національним інтересам чиясь особиста неприязнь до конкретних осіб екстраполювалася на всіх співробітників розвідки або ж, навпаки, на весь склад МЗС.

Світовий досвід переконливо свідчить, що розвідувальні органи багатьох держав світу, частково або повністю (залежно від національної специфіки), інтегровані в зовнішньополітичні відомства власних країн. Співпраця в такому форматі дозволяє найбільш ефективно вирішувати завдання у сфері забезпечення національної безпеки.

У контексті цього матеріалу пропонується розглянути деякі приклади зі світової практики взаємовідносин (а інколи й ефективної співпраці) розвідки та дипломатії.

Глибокий історичний аналіз свідчить про спільне коріння дипломатії та розвідки. Так, біля витоків розвідслужби Австро-Угорської імперії на початку XIX ст. стояв князь Клеменс Меттерніх, майбутній міністр закордонних справ. Відомий радянський вчений-англізнавець професор Є. Б. Черняк у своїй фундаментальній монографії «П'ять віків таємної війни» писав: «Уряди не відразу дійшли висновку про доцільність наділення розвідувальними функціями організації, створеної саме з цією метою. Зазвичай спочатку цим доручалося займатися різним відомствам, причому іноді кільком відразу. Розвідувальні обов'язки цих установ часто перепліталися. На додаток те чи інше відомство могло займатися зовсім не тим видом шпигунства, що відповідав би основним обов'язкам цієї установи. Відомство закордонних справ одночасно з дипломатичним шпигунством могло виконувати роль військової та військово-морської розвідки чи контррозвідки, воно нерідко свідомо поєднувало функції розвідки, контррозвідки секретної політичної поліції» [5, 13].

Позитивний досвід у сфері відносин між МЗС та «сусідами» (так називали у посольствах кадрових розвідників) був напрацьований за часів СРСР та в деяких країнах СНД. З огляду на загальноновизнаний факт високої ефективності радянської розвідки та відкинувши ідеологічні нашарування, було б доцільно вивчати цей досвід і застосовувати його нині для захисту національних інтересів. Конкретно можна говорити про такі моменти.

Напередодні нападу Німеччини на Радянський Союз розрізнена інформація розвідслужб не спромоглася створити цілісної картини оперативної обстановки, що пізніше підштовхнуло керівництво країни до висновку про необхідність реформування розвідки. У 1947 р. було створено Комітет інформації (*дали* – КІ) при Раді Міністрів СРСР – єдиний організаційно-аналітичний центр, який збирав та зводив до спіль-

ного «знаменника» всі дані, що надходили від зовнішньополітичної та військової розвідки, а також від дипломатичного відомства. У 1949–1952 рр. цей орган став працювати при МЗС (очолював його заступник міністра). Одним із позитивних моментів в існуванні КІ, на думку експертів, було запровадження інституту головних резидентів, якими призначалися послы або посланники¹. Зрозуміло, що в такій ситуації не могло бути й мови про якісь непорозуміння чи нездорову конкуренцію між «чистими» дипломатами та розвідниками, які працювали під дипломатичним прикриттям.

Значну роль у відносинах між співробітниками МЗС та розвідки завжди відігравав (і продовжує відігравати) людський чинник. У більш пізні часи, коли на посади послів СРСР почали призначати колишніх високопоставлених партійних функціонерів², це негативно впливало і на діяльність посольств, і на результати роботи посольських резидентур.

Однак мали місце і протилежні ситуації. За словами одного з керівників радянської розвідки, зустрічався «той рідкісний вид послів, які не лише розуміють важливість для нашої держави діяльності зовнішньої розвідки, а й щиро зацікавлені в максимально можливій взаємодії із цією службою» [6, 87]. Інший ветеран писав у своїх мемуарах, що директор Служби зовнішньої розвідки РФ «виходить з того, що, здійснюючи свої службові завдання, розвідка разом з тим має якнайактивніше сприяти успішному виконанню Міністерством закордонних справ зовнішньополітичного курсу Росії. Тісна взаємодія між Примаковим³ і Трубніковим⁴ привела до того, що вперше в історії нашої держави (РФ – прим. авт.) перестали існувати серйозні подразники між МЗС та розвідкою. Виявилася насправді дивна річ: як тільки на посадах міністра й директора опинилися дві порядні людини, які живуть інтересами держави, відразу пішли в минуле довголітні протиріччя й недостатне розуміння. При цьому значну роль відіграє знання обома керівниками специфіки роботи кожного з відомств» [7, 50].

У новітній історії були також часи, коли розвідку хотіли взагалі позбавити можливості ви-

конувати її завдання. Після невдалої спроби державного перевороту в серпні 1991 р. міністром закордонних справ СРСР став Б. Д. Панкін. Ще на початку 1980-х років він, працюючи на посаді посла у Швеції, пропонував зменшити кількість співробітників розвідки в посольстві. Згодом очолюючи диппредставництво у Чехословаччині, Б. Д. Панкін знову порушив питання щодо значного скорочення особового складу резидентур зовнішньополітичної та військової розвідки, або ж відкликання хоча б тих розвідників, хто був офіційно представлений спецслужбам колишніх союзників за Організацією Варшавського договору (остання пропозиція, до речі, не була позбавлена логіки). Ставши міністром, Б. Д. Панкін⁵ скоротив до мінімуму закріплені за розвідкою посади в МЗС. Надалі в його планах було позбавлення розвідників права взагалі використовувати дипломатичний «дах» [8, 145].

Ідеальною ситуацією для налагодження ефективної співпраці між розвідкою та МЗС (звісно, в певних історичних умовах) можна вважати таку, коли керівником держави стає представник спецслужб (найвідоміші – Ю. В. Андропов, Г. А. Алієв, В. В. Путін). Інколи відбувалися й зворотні «ротації»: на початку 1990-х років органи державної безпеки Киргизстану очолювали колишні віце-президенти країни Г. С. Кузнецов та Ф. Ш. Кулов.

Конструктивні умови для виконання розвідниками службових обов'язків за кордоном, розуміння завдань, що виконує резидентура, комплексний підхід до їх вирішення, існують також там, де послами працюють колишні (або діючі) співробітники спецслужб. Такі призначення мали (і продовжують мати) місце в дипломатичній практиці Росії, Білорусі, Казахстану, Азербайджану, Таджикистану та Узбекистану.

У прибалтійських республіках колишнього СРСР після отримання незалежності спецслужби формувалися «з чистого аркуша». Так, в Естонії нова влада повністю відмовилася від послуг співробітників колишнього КДБ і за допомогою радників із Великої Британії почала створювати власні розвідувальні структури. За зразком британської розвідки МІ-6 естонська Служба інформації увійшла до складу МЗС⁶. Перший її керівник А. Фрош згодом представляв Естонію в Раді Європи, працював послом у Республіці Польща (далі – РП), а потім очолював один із відділів МЗС. У Департаменті державної безпе-

¹Оскільки на зазначені роки припадає період холодної війни, можна говорити про певну аналогію з нашими реаліями – створенням військово-цивільних адміністрацій у Донецькій та Луганській областях.

²Інколи такі призначення мали характер заслання за допущені помилки в роботі. Так, у 1983 р. член ЦК КПРС, 1-й секретар Вінницького обкому КПУ Таратута В. М. був знятий з посади за погані показники у збиранні врожаю зернових і призначений послом СРСР в Алжирі.

³Примаков Є. М., міністр закордонних справ РФ (1996–1998 рр.), до цього був директором Служби зовнішньої розвідки РФ.

⁴Трубніков В. І., директор Служби зовнішньої розвідки РФ (1996–2000 рр.), потім – 1-й заступник міністра закордонних справ РФ.

⁵Панкін Б. Д., міністр закордонних справ СРСР (серпень-листопад 1991 р.). Після виходу на пенсію у 1993 р. виїхав на постійне проживання до Швеції. На думку експертів, його намагання створювати перешкоди для діяльності розвідки були спричинені зовнішнім впливом.

⁶У 2001 р. на базі Служби інформації було створено Департамент інформації, підпорядкований міністерству оборони Естонії.

ки (поєднує функції розвідки й контррозвідки) Литви протягом деякого часу дозволили продовжити службу лояльно налаштованим офіцерам колишнього КДБ (особливо співробітникам розвідки), а першим генеральним директором нової спецслужби став народний депутат СРСР М. Лаурінкус. Згодом він також працював головою парламентського комітету з іноземних справ, а потім був послом Литви в Іспанії.

Показовим у контексті проблеми, що розглядається, є досвід США. Так, у 1946 р. у складі Державного департаменту було створено Бюро розвідки і досліджень, яке безпосередньо підпорядковане керівнику зовнішньополітичного відомства і є суб'єктом розвідувального співтовариства. Споживачем матеріалів, підготовлених цим підрозділом, крім Держсекретаря США та вищих дипломатів, є також апарат Білого дому, Рада національної безпеки, Міністерство оборони та інші організації [9].

Незважаючи на тісне співробітництво між Державним департаментом і ЦРУ США, між ними завжди існувала конкуренція, яка інколи призводила до негативних наслідків. У довідниках дипкорпусу прізвиська співробітників посольств і консульств США за кордоном, які не були кадровими дипломатами, позначалися як «категорія R». У результаті цього радянська контррозвідка отримала додаткове підтвердження щодо справжньої відомчої приналежності раніше виявлених американських розвідників [10, 151].

Британська розвідка (MI-6), яка вважається однією з найстаріших у світі, входить до структури МЗС. Очолює її генеральний директор, який одночасно є заступником міністра закордонних справ. Разом з тим MI-6 має прямий вихід на прем'єр-міністра й діє за його вказівками. Співробітники МЗС є одним з основних джерел поповнення кадрового потенціалу розвідки (і навпаки).

Специфічна особливість ізраїльського досвіду – перебування країни у стані перманентної війни за виживання у ворожому оточенні арабських держав. Необхідно також зазначити, що спецслужби Ізраїлю мають міцні позиції в уряді (особливо в МЗС), оскільки чимало його членів раніше були їх кадровими співробітниками і чітко усвідомлюють необхідність для держави ефективної розвідки. Понад те, створений у 1948 р. дослідницький відділ Політичного департаменту МЗС був фактично першим розвідорганом молодій державі. Сьогодні Центр досліджень і політичного планування (*далі* – ЦДПП) МЗС займається збором та аналізом матеріалів, отриманих від ізраїльських диппредставництв за кордоном, а також із відкритих джерел. На основі його інформації готуються аналітичні документи, що надсилаються керівництву країни та зацікавленим відомствам. Починаючи з 1973 р., ЦДПП входить до складу розвідуваль-

ного співтовариства, а значну частину його кадрів становлять співробітники зовнішньополітичної розвідки «Моссад» [11, 25].

Після падіння комуністичного режиму в Польщі розвідслужбі цієї країни вдалося не лише зберегти свої позиції в системі державних органів, а й дещо зміцнити їх. Незважаючи на її активну участь в оперативній розробці зарубіжних структур «Солідарності», Л. Валенса наблизив до себе кількох офіцерів розвідки, які мали значний вплив на формування і внутрішньої, і зовнішньої політики РП. У сучасній Польщі, що інтегрувалася у військово-політичні структури НАТО і стала членом ЄС, жоден із серйозних політиків не ставить під сумнів потребу в існуванні сильної розвідки чи доцільність використання нею дипломатичних посад прикриття. У 2002 р. в РП було проведено реформу спецслужб, результатом якої стало відокремлення розвідки від контррозвідки з підпорядкуванням двох відомств прем'єр-міністрові країни. У 2002–2004 рр. в РП існувала Інформаційна спільнота уряду (розвідувальне співтовариство), яку було створено на зразок американської Ради з питань розвідки та британського Об'єднаного розвідувального комітету (*далі* – ОРК) з метою приведення до спільного знаменника інформації та розвідувальних оцінок, що надавалися керівництву країни [12]. Очоловав цю структуру керівник Агентства розвідки РП, при чому його заступником був 1-й віце-міністр закордонних справ.

У контексті вивчення польського досвіду доцільно навести слова колишнього посла РП у Чилі Д. Пассента: «Отримання інформації, її аналіз, формулювання гіпотез, реалізація таємної дипломатії, наприклад, у контактах зі спецслужбами інших держав – для цього існує розвідка. Вона також становить форпост, що бере участь у підготовці зарубіжного візиту президента чи прем'єр-міністра, проводить зондаж, якою може бути реакція на їх можливі пропозиції <...> У період вступу в НАТО та Європейського Союзу розвідка мала «повні руки» роботи: збирання та аналіз висловлювань політиків, прогнозування щодо того, як вони голосуватимуть, аналіз настроїв щодо Польщі – це лише деякі завдання <...> Коли Кшиштофа Бобінського, засновника журналу *Unia&Polska*, запитали про куліси польської зовнішньої політики, він без вагання відповів: «Розвідка, розвідка та ще раз розвідка» [13].

Можна навести достатньо значний перелік фактів ротації керівних кадрів між розвідкою та зовнішньополітичними відомствами провідних країн світу. На думку експертів, така практика сприяла успішній взаємодії між обома відомствами, дозволяла комплексно вирішувати проблеми забезпечення національних інтересів, а також уникати нездорової міжвідомчої конкуренції.

Так, наприклад:

- у 1992–1998 рр. міністром закордонних справ ФРН був К. Кінкель, колишній президент Федеральної розвідувальної служби⁷;
- у 1992–1998 рр. Національну розвідувальну організацію Туреччини очолював С. Коксаль, колишній посол в Іраку та Франції (після роботи в розвідці знову став послом у Франції);
- у 1997–2000 рр. головою ОРК Великої Британії був кадровий дипломат М. Пекенхем⁸, який потім став послом в РП;
- у 1998–2002 рр. керівником ізраїльської розвідки «Моссад» був Е. Халеві, колишній посол при ЄС (кадровий розвідник);
- у 1999–2004 р. генеральним директором Грецької розвідувальної служби був П. Апостолідес, колишній посол у Саудівській Аравії, Ємені, Омані та на Кіпрі; а у 2004–2009 рр. – Я. Корантіс, колишній посол у Бельгії;
- у 2001–2004 рр. Національний центр розвідки Іспанії очолював Х. Дескальяр де Мазарредо, колишній посол у Марокко;
- у 2002–2006 рр. послом РП у Лівані був призначений діючий співробітник розвідки В. Маркевич, що було зумовлено активною участю країни в міжнародній антитерористичній коаліції та необхідністю посилення в регіоні розвідувальної діяльності [14];
- у 2002–2008 рр. генеральним директором Головного управління зовнішньої безпеки (діє у складі міністерства оборони Франції) був кадровий розвідник П. Брошан, який мав досвід роботи послом у двох країнах;
- у 2004–2005 рр. та у 2008 р. Агентство розвідки РП очолював колишній заступник міністра закордонних справ А. Ананіч, який пізніше був послом у Пакистані;

- у 2005–2007 рр. першим директором національної розвідки був кадровий дипломат Дж. Негропонте, який потім став заступником Держсекретаря США.

Висновки

Таким чином, світовий історичний і сучасний досвід переконливо свідчать про таке:

- розвідувальні служби та зовнішньополітичне відомство мають спільне походження, є суб'єктами забезпечення національної безпеки, виконують споріднені функції та завдання на зовнішньополітичній арені, кожна з них – властивими їй методами із застосуванням відповідних сил і засобів;
- розвідувальні органи в деяких країнах світу частково або повністю інтегровані в зовнішньополітичне відомство. Співпраця в такому форматі дозволяє найбільш ефективно вирішувати завдання у сфері забезпечення національної безпеки;
- зовнішньополітичні відомства зазвичай є не лише суб'єктами системи забезпечення національної безпеки, а й суб'єктами розвідувальних співтовариств, що дозволяє найбільш оптимально вирішити питання налагодження співпраці між згаданими інституціями, визначення конкретних завдань для кожного з учасників співтовариства;
- в українських реаліях є можливим і цілком доцільним включення дипломатичного відомства до розвідувального співтовариства як одного з його суб'єктів. Це питання слушно реалізувати під час підготовки Національної розвідувальної програми.

Список використаних джерел

1. Млечин Л. М. Служба внешней разведки / Л. М. Млечин. – М. : Центрполиграф, 2003.
2. Про розвідувальні органи України : закон України від 22.03.2001 р. № 2331-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2331-14>
3. Про Положення про Міністерство закордонних справ України : указ Президента України від 06.04.2011 р. № 381 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/381/2011>
4. Про основи національної безпеки України : закон України від 19.06.2003 р. № 964-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/964-15>

References

1. Mliechin L. M. Sluzhba vneshnei razvedki / L. M. Mliechin. – M. : Tsentrpoligraf, 2003.
2. Pro rozvidualni organy Ukrainy : zakon Ukrainy vid 22.03.2001 r. № 2331-III. Retrieved from <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2331-14>
3. Pro Polozhennia pro Ministerstvo zakordonnykh sprav Ukrainy : ukaz Prezydenta Ukrainy vid 06.04.2011 r. № 381. Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/381/2011>
4. Pro osnovy natsionalnoi bezpeky Ukrainy : zakon Ukrainy vid 19.06.2003 r. № 964-IV. Retrieved from <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/964-15>
5. Cherniak E. B. Piat vekov tainoi voiny. Iz istorii siekrietnoi diplomatii i razvedki / E. B. Cherniak. – M. : Miezhdunarodnye otnosheniia, 1991.

⁷За оцінками фахівців, Федеральна розвідувальна служба є однією з десяти найліпших спецслужб світу, чому сприяє чітке усвідомлення її значення політичним керівництвом ФРН. У спеціальній та відкритій літературі складно знайти приклади протистояння чи нездорового суперництва між МЗС та розвідкою.

⁸За всіма ознаками міг бути кадровим розвідником, оскільки закритість МІ-6 та її належність до структури МЗС дає можливість надійно зашифрувати своїх співробітників.

5. Черняк Е. Б. Пять веков тайной войны. Из истории секретной дипломатии и разведки / Е. Б. Черняк. – М. : Международные отношения, 1991.
6. Павлов В. Г. Руководители Польши глазами разведчика / В. Г. Павлов. – М., 1998.
7. Кирпиченко В. А. Разведка: лица и личности / В. А. Кирпиченко. – М. : Гея, 1998.
8. Млечин Л. М. МИД. Министры иностранных дел. Романтики и циники / Л. М. Млечин. – М., 2001.
9. Bureau of Intelligence and Research's [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.state.gov/s/inr/>
10. Савич И. (Блюдин И. А.). На острие тайной войны. Страницы истории зарубежных спецслужб / И. Савич (И. А. Блюдин). – М. : Коллекция «Совершенно секретно», 2002.
11. Прохоров Д. П. Спецслужбы Израиля / Д. П. Прохоров. – СПб.–М. : Олма-Пресс, 2002.
12. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 września 2002 r. w sprawie wymiany informacji istotnych dla bezpieczeństwa zewnętrznego i międzynarodowej pozycji Rzeczypospolitej Polskiej [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.abc.com.pl/du-akt/-/akt/dz-u-02-150-1243>
13. Passent D. Służba od kuchni / D. Passent // Polityka. – 2003. – № 41. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/kraj/626811,1,sluzba-od-kuchni.read>
14. Biuletyn Komisji Spraw Zagranicznych Sejmu RP № 51/2002 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/0/D9D9B0891F337CD5C1256C41003B10DC?OpenDocument>
6. Pavlov V. G. Rukovoditeli Polshi glazami razviedchika / V. G. Pavlov. – М., 1998.
7. Kirpichenko V. A. Razviedka: litsa i lichnosti / V. A. Kirpichenko. – М. : Geya, 1998.
8. Mlechin L. M. MID. Ministry inostrannykh diel. Romantiki i tsyniki / L. M. Mlechin. – М., 2001.
9. Bureau of Intelligence and Research's. Retrieved from <http://www.state.gov/s/inr/>
10. Savich I. (Bliudin I.A.). Na ostriie tainoi voyny. Stranitsy istorii zarubiezhnykh spietssluzhbb / I. Savich (I. A. Bliudin). – М. : Kolleksiia «Soviershenno siekrietno», 2002.
11. Prokhorov D. P. Spietssluzhby Izrailia / D. P. Prokhorov. – SPb. – М. : Olma-Press, 2002.
12. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 września 2002 r. w sprawie wymiany informacji istotnych dla bezpieczeństwa zewnętrznego i międzynarodowej pozycji Rzeczypospolitej Polskiej. Retrieved from <http://www.abc.com.pl/du-akt/-/akt/dz-u-02-150-1243>
13. Passent D. Służba od kuchni / D. Passent // Polityka. – 2003. – № 41. Retrieved from <http://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/kraj/626811,1,sluzba-od-kuchni.read>
14. Biuletyn Komisji Spraw Zagranicznych Sejmu RP № 51/2002. Retrieved from <http://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/0/D9D9B0891F337CD5C1256C41003B10DC?OpenDocument>

ЦИВІЛЬНИЙ ЗАХИСТ ЯК НАПРЯМ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ З ПИТАНЬ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ: АНАЛІЗ ЗАКОНОДАВЧИХ НОВАЦІЙ

Андреев Сергей Александрович,
кандидат наук з державного управління

У провідних зарубіжних країнах, що піклуються про власну державність, обороноздатність, забезпечення сталого розвитку і прагнуть зберегти свої геополітичні та гео економічні позиції в середньо- й довгостроковій перспективі, проблеми цивільної оборони, захисту населення, територій та інших об'єктів від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру набувають дедалі більшої питомої ваги в межах вжиття комплексу заходів із забезпечення національної безпеки. До 12 лютого 2015 р., до внесення доповнень до Закону України «Про основи національної безпеки України» від 19 червня 2003 р. № 964-IV, поміж загроз національним інтересам і національній безпеці України така група загроз, як «загрози у сфері цивільного захисту», не виокремлювалася, а органи управління та сили цивільного захисту не належали до категорії суб'єктів забезпечення національної безпеки. Метою статті є проведення аналізу відповідних доповнень до Закону України «Про основи національної безпеки України» та з'ясування впливу цих законодавчих новацій на результативність виконання завдань щодо забезпечення національної безпеки й цивільного захисту, а також на межі повноважень та юридичної відповідальності органів і підрозділів цивільного захисту. Визначено вплив відповідних законодавчих нововведень на результативність виконання завдань щодо забезпечення національної безпеки й цивільного захисту, а також на межі повноважень та юридичної відповідальності органів і підрозділів цивільного захисту. Обґрунтовано висновок про те, що зазначені доповнення до Закону України «Про основи національної безпеки України» відчутно не вплинуть на обсяг і характер правосуб'єктності органів і підрозділів цивільного захисту, а також на ефективність державного управління у сфері цивільного захисту України, рівень захищеності населення від надзвичайних ситуацій.

Ключові слова: державне управління у сфері цивільного захисту, єдина державна система цивільного захисту України, захист населення і територій від надзвичайних ситуацій, надзвичайна ситуація, національна безпека, суб'єкти забезпечення національної безпеки, цивільний захист, цивільна оборона.

Andreyev Sergey

CIVIL SAFETY AS THE DIRECTION OF THE STATE'S NATIONAL SECURITY POLICY: THE ANALYSIS OF THE LEGISLATIVE INNOVATIONS.

In leading foreign countries that take care of their own statehood, defense, sustainable development and seek to maintain its geopolitical and geo-economic position in the medium and long term, the problem of civil defense, population, territories and other objects from technogenic emergencies and natural disasters acquire increasing proportion within the implementation of measures to ensure national security. By 02.12.2015, to the Amendments of the Law of Ukraine 'On National Security of Ukraine' from 19.06.2003 № 964-IV, among the threats to the national interests and national security of Ukraine such group as 'threats to civil protection' was not separated and governance and civil defense forces did not belong to the category of national security entities. The article aims to analyze the relevant amendments to the Law of Ukraine 'On National Security of Ukraine' and determine the impact of these innovations on the impact of legislative tasks to ensure national security and civil protection, as well as the limits of authority and legal responsibility of departments of civil protection. The effect of the relevant legislative innovations in performance tasks to ensure national security and civil protection, as well as the limits of authority and legal responsibility of departments of civil protection was defined. Grounded conclusion that these amendments to the Law of Ukraine 'On National Security of Ukraine' not significantly affect the volume and nature of legal and civil protection units, as well as the efficiency of public administration in the field of civil protection of Ukraine, the level of protection of population from emergency situations.

Keywords: public administration in the field of civil protection, unified state system of civil protection of Ukraine, protection of population and territories from emergency situations, emergency situation, national security, national security entities, civil protection, civil defense.

У провідних зарубіжних країнах (зокрема в США, Китаї, Великій Британії, Німеччині, Ізраїлі, Японії, Російській Федерації), що реально пі-

клуються про власну державність, обороноздатність, забезпечення стійкого розвитку та прагнуть зберегти свої геополітичні та гео економічні

ні позиції в середньостроковій та довгостроковій перспективі, проблеми цивільної оборони (*дали* – ЦО), захисту населення, територій та інших об'єктів від надзвичайних ситуацій (*дали* – НС) техногенного та природного характеру посідають усе більшу питому вагу в межах здійснення комплексу заходів із забезпечення національної безпеки (*дали* – НБ).

На цьому тлі аналіз нормативно-правових актів концептуально-програмного та інформаційно-аналітичного характеру з проблематики забезпечення НБ, а також з питань функціонування єдиної державної системи цивільного захисту України (*дали* – ЄДС ЦЗ), прийнятих в нашій країні за останні 10–15 років, засвідчує регулярну констатацію вищими органами державної влади факту незадовільного стану діяльності зазначеної державної системи, як, утім, й її попередниць: системи ЦО України, єдиної державної системи з питань запобігання та реагування на НС техногенного та природного характеру, єдиної державної системи цивільного захисту (*дали* – ЦЗ) населення і територій.

Наприклад, у Стратегії національної безпеки України від 06.05.2015 р. (*дали* – Стратегія НБ), поміж актуальних загроз НБ держави визначено незадовільний стан єдиної державної системи і сил ЦЗ, а однією зі складових основних завдань щодо підвищення обороноздатності держави – підвищення здатності системи ЦЗ до функціонування в умовах кризових ситуацій, що загрожують НБ. Також у згаданому офіційному документі стратегічного характеру закріплено положення про те, що розвиток Державної служби України з надзвичайних ситуацій (*дали* – ДСНС) має забезпечити підвищення її здатності до ефективного управління ЄДС ЦЗ [1, п. п. 3.9, 4.3, 4.4].

Проблематиці забезпечення національної безпеки присвятили свою увагу багато відомих учених, зокрема М. Абдурахманов, С. Бабурін, В. Богданович, А. Возженіков, В. Горбулін, Ю. Даник, М. Дзлієв, Е. Карті, Р. Коен, В. Манілов, Н. Махутов, С. Мосов, В. Мунтіян, У. Перрі, Г. Почепцов, А. Семенченко, Г. Ситник, С. Смульський, А. Урсул, В. Шамрай, А. Шевченко та ін.

Своєю чергою, науково-теоретичні та прикладні питання розвитку державних систем цивільної оборони, цивільного захисту та їх аналогів, зокрема у контексті забезпечення національної безпеки й оборони держави, досліджували такі науковці як: В. Акімов, Н. Брушлинський, В. Владимиров, А. Возженіков, Ю. Воробйов, Н. Долгін, Л. Жукова, Н. Клименко, С. Мосов, Б. Порфир'єв, В. Тищенко, М. Фалєєв, В. Федоренко, Г. Федулов, Р. Цаліков, Ю. Шпаковський та ін.

З-поміж останніх досліджень, в яких порушується питання про зростання ролі заходів ЦО та ЦЗ у забезпеченні національної безпеки дер-

жави, вважаємо за необхідне виділити публікації В. Владимірова [2, 501–511], Ю. Воробйова [3, 95–104], В. Зокоєва [4, 45–51], С. Мосова [5, 76–78].

Більшість публікацій з відповідної тематики, як правило, не містять конкретних шляхів вирішення проблем, пов'язаних із теоретико-методологічним обґрунтуванням місця та ролі ЦЗ у системі національної безпеки держави. В одній із останніх своїх публікацій ми спробували обґрунтувати деякі первинні науково-теоретичні положення щодо концептуалізації ЦЗ як важливого елементу формування системи НБ [6, 104–108].

У більшості відомих нам фундаментальних вітчизняних наукових праць, присвячених питанням забезпечення НБ, а також в енциклопедичній літературі, сфера державного управління, що має назву «цивільний захист» (яка, як відомо, ще протягом першого десятиріччя незалежності України мала більш традиційну назву – «цивільна оборона» – авт.), не належить до числа визначальних сфер (видів) забезпечення НБ. Наприклад, як випливає з Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 01 липня 2010 р. № 2411-VI, до основних засад внутрішньої політики у сфері національної безпеки і оборони не відносяться жодні напрями та заходи, що безпосередньо стосуються підвищення ефективності функціонування ЄДС ЦЗ та й взагалі функціонування сфери ЦЗ [7, ч. 1 ст. 6].

Ще донедавна, а саме до 12 лютого 2015 р., коли було внесено доповнення до Закону України «Про основи національної безпеки України» від 19 червня 2003 р. № 964-IV (Закон України «Про основи національної безпеки») [8; 9], поміж загроз національним інтересам і НБ України така група загроз, як «загрози у сфері цивільного захисту» не виокремлювалася, а органи управління й сили ЦЗ, відповідно, не належали до категорії суб'єктів забезпечення НБ.

Наведені обставини на тлі загальновідомих суспільно-політичних та воєнних подій, що відбулися в нашій країні останнім часом та, на наш погляд, містять ознаки НС державного рівня (зокрема, анексія Криму Російською Федерацією, воєнний конфлікт на Донбасі з численними людськими жертвами, збиття малайзійського авіалайнера в небі над Донецькою областю), обумовили актуальність й викликали науковий інтерес провести аналіз зазначених законодавчих нововведень у контексті їх впливу на ефективність інтеграції сфери ЦЗ із комплексним напрямом державно-владної діяльності – забезпеченням НБ держави, а також на результативність виконання органами і підрозділами ЦЗ завдань щодо забезпечення НБ й ЦЗ.

Мета статті – проаналізувати останні зміни до Закону України «Про основи національної безпеки» № 964-IV, які було прийнято 12 лютого 2015 р., та визначити їх вплив на ефективність виконання завдань щодо забезпечення НБ

й ЦЗ, а також на межі повноважень й юридичної відповідальності органів і підрозділів ЦЗ.

У Кодексі цивільного захисту України (далі – Кодекс ЦЗ) закріплено норму про те, що ЦЗ забезпечується з урахуванням особливостей, визначених Законом України «Про основи національної безпеки України» (курсив авт.), суб'єктами, уповноваженими захищати населення, території, навколишнє природне середовище і майно, згідно з вимогами цього Кодексу – у мирний час, а також в особливий період – у межах реалізації заходів держави щодо оборони України [10, ч. 1 ст. 6].

Згідно із Законом України «Про внесення змін...» від 12 лютого 2015 р. № 186-VIII було внесено низку доповнень до Закону України «Про основи національної безпеки України», спрямованих на визначення ЦЗ одним з основних напрямів державної політики з питань НБ.

1. Органи та підрозділи ЦЗ включені до переліку суб'єктів забезпечення НБ.

2. Перелік загроз національним інтересам і НБ України доповнено групою загроз у сфері ЦЗ, до яких відносяться: невідповідність сучасним вимогам стану ЄДС ЦЗ, сил ЦЗ, їх технічного оснащення; значне антропогенне та техногенне перевантаження території України, зростання ризиків виникнення НС техногенного та природного характеру; погіршення технічного стану гідротехнічних споруд каскаду водосховищ на річці Дніпро; невідповідність належному технічному стану ядерних об'єктів на території України; небезпека техногенного, у тому числі ядерного та біологічного, тероризму.

3. Основні напрями державної політики з питань НБ доповнені такими напрямками у сфері ЦЗ: забезпечення ефективного функціонування ЄДС ЦЗ, оснащення сучасними видами техніки сил ЦЗ; прийняття організаційних, економічних, інженерно-технічних та інших заходів щодо зниження ризиків виникнення НС до прийнятних рівнів; підвищення рівня екологічної, ядерної та радіаційної безпеки до норм і стандартів у відповідній сфері, в т.ч. перетворення об'єкта «Укриття» Чорнобильської АЕС на екологічно безпечну систему.

4. Повноваження суб'єктів забезпечення НБ доповнені нормою про те, що органи і підрозділи ЦЗ здійснюють заходи щодо захисту населення і територій від НС у мирний час та в особливий період [9, ст. 4, 7–9].

Насамперед слід зазначити, що незважаючи на внесені до Закону України «Про основи національної безпеки України» доповнення, у нормативній конструкції поняття «національна безпека» термін «цивільний захист» все ще не використовується [8, ст. 1].

У чинному законодавстві України, зокрема в Кодексі ЦЗ, термін «органи і підрозділи цивільного захисту» юридично не визначений, відповідна норма-дефініція в ньому відсутня. Водно-

час в основному законодавчому акті з питань ЦЗ широко використовуються співзвучні терміни: «суб'єкти забезпечення цивільного захисту», «органи управління цивільного захисту» (без визначення понять – авт.), «сили цивільного захисту» (визначення цього поняття міститься в п. 38 ч. 1 ст. 2 Кодексу ЦЗ – авт.) [10].

Підзаконні акти не вносять необхідної чіткості та ясності у трактування терміну «органи і підрозділи цивільного захисту». Так, у Положенні про ЄДС ЦЗ містяться визначення дефініцій: «органи управління цивільного захисту», «координаційні органи» [11, п. 2]. При цьому в тексті даного Положення вживається ще й термін «постійно діючі органи управління цивільного захисту» [там само, п. 10], хоча нормативне визначення цього поняття відсутнє.

У деяких актах, як, наприклад, у вступній частині наказу МВС України від 20 лютого 2015 р. № 189, вживається термін «органи та підрозділи ДСНС України», смислове значення якого з юридичної точки зору також не цілком зрозуміле та однозначне [12].

Подібна термінологічна плутанина, як цілком обґрунтовано можна припустити, не сприятиме ефективному виконанню «органами та підрозділами цивільного захисту» завдань з нейтралізації загроз національним інтересам і НБ України, реалізації основних напрямів державної політики з питань НБ, здійсненню повноважень щодо захисту населення і територій від НС у мирний час і в особливий період.

Стосовно закріплених у Законі України «Про основи національної безпеки України» переліку загроз національним інтересам і НБ України, а також основних напрямів державної політики у сфері ЦЗ, необхідно зазначити, що відповідні положення не містять нічого принципово нового і відмінного від характеристики викликів, ризиків і загроз, а також пріоритетних завдань державного управління в даній галузі, які неодноразово констатувалися в прийнятих раніше нормативних актах концептуально-програмного характеру (концепціях, державних програмах тощо), а також в інформаційно-аналітичних матеріалах, підготовлених за участю МНС (ДСНС).

По суті, аналогічний спектр загроз і пріоритетні напрями державної політики щодо забезпечення НБ, у частині, що стосується сфери ЦЗ, були актуальними для України ще на зорі її незалежності і цілком обґрунтовано могли б бути визначені ще в Концепції цивільної оборони України, прийнятої 28 жовтня 1992 р., з тією лише різницею, що замість ЄДС ЦЗ була б названа система ЦО, а замість сил ЦЗ були б вказані сили ЦО: війська, спеціалізовані та невоєнізовані формування.

Перелік загроз національним інтересам і НБ України у сфері ЦЗ, що міститься в ст. 7 Закону України «Про основи національної безпеки

України», на наш погляд, є неповним (фрагментарним) і не відображає реальну картину існуючого сьогодні в країні комплексу наявних та потенційних ризиків і загроз, які можуть зумовити виникнення соціальних та/або воєнних НС, а також НС комбінованої природи.

Не можна не висловити певні зауваження також до основних напрямів державної політики з питань НБ в даній сфері (ст. 8 Закону України «Про основи національної безпеки України»), оскільки їх перелік, на нашу думку, міг би бути істотно доповнений і уточнений. Такий напрям як, наприклад, «забезпечення ефективного функціонування єдиної державної системи цивільного захисту» краще було б сформулювати таким чином – «забезпечення ефективного захисту населення, навколишнього природного середовища та інших об'єктів від НС різного характеру й масштабу», оскільки кінцевою метою державного управління в досліджуваній сфері є забезпечення ефективного ЦЗ, а не суто ЄДС ЦЗ, бо вона є лише одним з інструментів, створених для досягнення вказаної мети.

Незадовільна оцінка стану ЄДС ЦЗ, визначена як у Законі України «Про основи національної безпеки України», так і в Стратегії НБ, для вітчизняної антикризової науки і практики вже давно не є новиною та цілком відображає сучасний стан ЦЗ у нашій країні. Як свідчить практика, подібна оцінка не тягне негативних правових і кадрових наслідків для органів державної влади та посадових осіб, відповідальних за даний сегмент НБ.

Також виникає логічне питання – за допомогою якого дослідницького інструментарію визначався стан ЄДС ЦЗ на предмет її відповідності існуючим викликам і що саме оцінювалося (з урахуванням того, що на час прийняття Закону України «Про внесення змін...» від 12.02.2015 р. № 186-VIII і Стратегії НБ відповідна державна система фактично ще не була створена, оскільки не були створені її функціональні та територіальні підсистеми)?

Той факт, що «органи і підрозділи цивільного захисту» відтепер належать до категорії суб'єктів забезпечення НБ, на які покладені повноваження щодо здійснення заходів із захисту населення і територій від НС у мирний час та в особливий період (ст. 9 Закону України «Про

основи національної безпеки України»), з точки зору реального підвищення в Україні рівня НБ та ЦЗ, не має абсолютно ніякого значення, оскільки органи державної влади та органи місцевого самоврядування як суб'єкти забезпечення ЦЗ і так повинні здійснювати відповідні заходи на виконання приписів Кодексу ЦЗ та інших законодавчих актів у сфері ЦЗ.

Наостанок, не можна оминати той факт, що після прийняття 12 лютого 2015 р. аналізованих нами доповнень до Закону України «Про основи національної безпеки України», до статусних законодавчих актів з питань діяльності ключових суб'єктів забезпечення ЦЗ загальнодержавного рівня (РНБО, КМУ, МВС, ДСНС) не було внесено будь-яких змін і доповнень, які б уточнювали й конкретизували їхні функції та повноваження як суб'єктів забезпечення НБ. Зокрема, таких змін не було внесено до Положення про ДСНС, затверджене Указом Президента України від 16 січня 2013 р. № 20/2013 [13], а також не враховано у нещодавно прийнятій постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій» від 16 грудня 2015 р. № 1052 [14].

Висновки

Підсумовуючи викладене, можна констатувати, що прийняті 12 лютого 2015 р. доповнення до Закону України «Про основи національної безпеки України» відчутно не вплинуть на ефективність здійснення в нашій країні комплексу заходів із забезпечення як ЦЗ, так й НБ, рівень захищеності населення від НС та на обсяг повноважень і межі відповідальності органів і підрозділів ЦЗ. Відповідні законодавчі нововведення потребують суттєвого доопрацювання та конкретизації.

З науково-теоретичної та практичної точок зору вбачаються актуальними та перспективними наукові дослідження з питань концептуалізації ЦЗ як однієї із інтегративних, комплексних складових системи національної безпеки держави, а також щодо обґрунтування конкретних, дієвих, практично орієнтованих пропозицій із удосконалення інституціональних засад функціонування та розвитку ЄДС ЦЗ.

Список використаних джерел

1. *Рішення* Ради національної безпеки і оборони України від 06.05.2015 р. «Про Стратегію національної безпеки України»: введено в дію Указом Президента України від 26.05.2015 р. № 287/2015 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 43. – Ст. 1353.
2. *Владимиров В. А.* Национальная безопасность и гражданская защита / В. А. Владимиров, Б. И. Черничко [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://cyberleninka.ru/article>

References

1. *Rishennya* Rady natsionalnoyi bezpeky i oborony Ukrayiny vid 06.05.2015 r. «Pro Stratehiyu natsionalnoyi bezpeky Ukrayiny»: vvedeno v diyu Ukazom Prezydenta Ukrayiny vid 26.05.2015 r. № 287/2015 // Ofitsijnyi visnyk Ukrayiny. – 2015. – № 43. – St. 1353.
2. *Vladymyrov V. A.* Natsyonalnaya bezopasnost y hrazhdanskaya zashchyta / V. A. Vladymyrov, B. Y. Chernychko // Stratehyya hrazhdanskoi zashhyty :

3. *Воробьев Ю. Л.* Национальная безопасность и управление стратегическими рисками в России / Ю. Л. Воробьев [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://cyberleninka.ru/article/n/natsionalnaya-bezopasnost-i-upravlenie-strategicheskimi-riskami-v-rossii#ixzz30Tyt75h2>

4. *Зокоев В. А.* Гражданская оборона как составная часть системы национальной безопасности страны / В. А. Зокоев // Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации : науч.-аналит. ж-л – С.-Пб. : С.-Петербург. ун-т ГПС МЧС России, 2013. – № 2 (19). – С. 45–51.

5. *Мосов С. П.* Цивільна оборона у системі оборони та національної безпеки України / С. П. Мосов // Пожежна безпека : теорія і практика : зб. наук. пр. – Черкаси : АПБ ім. Героїв Чорнобиля, 2009. – № 4. – С. 76–78.

6. *Андреев С. А.* Концептуализация гражданской защиты как важнейшего элемента формирования системы национальной безопасности / С. А. Андреев // Проблемы управления : науч.-практ. журн. – Минск : Акад. упр. при Президенте Респ. Беларусь, 2015. – № 2 (55). – С. 104–108.

7. *Про засади* внутрішньої і зовнішньої політики : закон України від 01.07.2010 р. № 2411-VI // Офіційний вісник України. – 2010. – № 55. – Ст. 1840.

8. *Про основи* національної безпеки України : закон України від 19.06.2003 р. № 964-IV // Офіційний вісник України. – 2003. – № 29. – Ст. 1433.

9. *Про внесення* змін до деяких законодавчих актів України : закон України від 12.02.2015 р. № 186-VIII // Офіційний вісник України. – 2015. – № 18. – С. 477.

10. *Кодекс* цивільного захисту України від 02.10.2012 р. № 5403-VI // Офіційний вісник України. – 2012. – № 89. – Ст. 3589.

11. *Про затвердження* Положення про єдину державну систему цивільного захисту : постанова Кабінету Міністрів України від 09.01.2014 р. № 11 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 8. – Ст. 245.

12. *Про затвердження* Положення про організацію службової підготовки осіб рядового і начальницького складу служби цивільного захисту : наказ Міністерства внутрішніх справ України від 20.02.2015 р. № 189 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 24. – Ст. 702.

13. *Деякі питання* Державної служби України з надзвичайних ситуацій : указ Президента України від 16.01.2013 р. № 20/2013 // Офіційний вісник України. – 2013. – № 5. – Ст. 154.

14. *Про затвердження* Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій : постанова Кабінету Міністрів України від 16.12.2015 р. № 1052 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 102.

problemy y yssled. – 2012. – № 1. – Т. 2. – С. 501–511. Retrieved from <http://cyberleninka.ru/article/n/natsionalnaya-bezopasnost-i-grazhdanskaya-zaschita>

3. *Vorobev Yu. L.* Natsyonalnaya bezopasnost y upravlenye stratezhicheskimi ryskamy v Rossyy / Yu. L. Vorobev // Stratehiya hrazhdanskoi zashhyty : problemy y yssled. – 2013. – № 2 – Т. 3. – С. 95–104. Retrieved from <http://cyberleninka.ru/article/n/natsionalnaya-bezopasnost-i-upravlenie-strategicheskimi-riskami-v-rossii#ixzz30Tyt75h2>

4. *Zokoev V. A.* Hrazhdanskaya oborona kak sostavnaya chast systemy natsyonalnoi bezopasnosti strany / V. A. Zokoev // Pravo. Bezopasnost. Chrezvichainye situacyy : Nauch.-analyt. Zhurn. – S.-Peterb. : S.-Peterb. un-t HPS MChS Rossyy, 2013. – № 2 (19). – С. 45–51.

5. *Mosov . P.* Tsyvilna oborona u systemi oborony ta natsionalnoi bezpeky Ukrayiny / S. P. Mosov // Pozhezhna bezpeka : teoriya i praktyka : Zb. nauk. pr. – Cherkasy : APB im. Heroyiv Chornobylya, 2009. – № 4. – С. 76–78.

6. *Andreev S. A.* Kontseptualyzacyya hrazhdanskoi zashhyty kak vazhneisheho elementa formirovaniya systemy natsyonalnoi bezopasnosti / S. A. Andreev // Problemy upravlenyya : Nauch.-prakt. zhurn. – Mynsk : Akad. upr. pry Prezidente Resp. Belarus, 2015. – № 2 (55). – С. 104–108.

7. *Про засади* внутрішньої і зовнішньої політики : закон України від 01.07.2010 р. № 2411-VI // Офіційний вісник України. – 2010. – № 55. – Ст. 1840.

8. *Про основи* національної безпеки України : закон України від 19.06.2003 р. № 964-IV // Офіційний вісник України. – 2003. – № 29. – Ст. 1433.

9. *Про внесення* змін до деяких законодавчих актів України : закон України від 12.02.2015 р. № 186-VIII // Офіційний вісник України. – 2015. – № 18. – Ст. 477.

10. *Кодекс* цивільного захисту України від 02.10.2012 р. № 5403-VI // Офіційний вісник України. – 2012. – № 89. – Ст. 3589.

11. *Про затвердження* Положення про єдину державну систему цивільного захисту : постанова Кабінету Міністрів України від 09.01.2014 р. № 11 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 8. – Ст. 245.

12. *Про затвердження* Положення про організацію службової підготовки осіб рядового і начальницького складу служби цивільного захисту : наказ Міністерства внутрішніх справ України від 20.02.2015 р. № 189 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 24. – Ст. 702.

13. *Деякі питання* Державної служби України з надзвичайних ситуацій : указ Президента України від 16.01.2013 р. № 20/2013 // Офіційний вісник України. – 2013. – № 5. – Ст. 154.

14. *Про затвердження* Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій : постанова Кабінету Міністрів України від 16.12.2015 р. № 1052 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 102.

ПРИЙНЯТТЯ ПОЛІТИЧНИХ РІШЕНЬ ЩОДО ЗАХИСТУ КРИТИЧНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ

Бірюков Дмитро Сергійович

Визначено й досліджено основні типи політичних рішень, пов'язаних із захистом критичної інфраструктури. Поміж них виділено рішення щодо формування системи захисту критичної інфраструктури, розподілу відповідальності на міжнародному рівні, між центром і регіонами, державою та власниками, а також щодо використання критичної інфраструктури під час воєнно-політичних конфліктів. Показано, що перший тип рішення приймався в США як частина здійсненої у відповідь на асиметричні загрози реформи сектору безпеки і оборони, пов'язаної із основною задекларованою зовнішньополітичною проблемою – міжнародним тероризмом, в той час як в ЄС створення захисту загальноєвропейської критичної інфраструктури стало частиною побудови загальної архітектури безпеки і демонструє спосіб, у який знаходили баланс національних і спільних інтересів країн ЄС. Наголошується на необхідності прийняття політичного рішення щодо принципів розподілу відповідальності між державою та власниками критичної інфраструктури в Україні, його відображенні в державній політиці у сфері національної безпеки. Окремо згруповано низку рішень зі сфери економіки, пов'язаних із захистом критичної інфраструктури, що набувають характеру політичних через їх значимість для національної безпеки країни.

Ключові слова: національна безпека, критична інфраструктура, політичні рішення.

Biriukov Dmytro

MAKING POLITICAL DECISIONS ON CRITICAL INFRASTRUCTURE PROTECTION.

This paper determines and examines the main types of political decisions regarding critical infrastructure protection. The decisions on establishing the system of critical infrastructure protection, responsibility sharing among stakeholders on the international, state-region and state-owner levels, as well as influencing on critical infrastructure under conditions of military and political conflict were determined. It is shown that the first type of political decision have being made as a part of the US policy conducted in response to asymmetric threats and within security sector and defense reform related to the primary foreign policy challenge – international terrorism, while protecting European critical infrastructure has become a part of EU common security architecture and demonstrates the way in which the balance of national and common interests of the EU member states was achieved. It is emphasized the necessity of political decision on responsibility sharing principles for the state and critical infrastructure owners in Ukraine, and reflection of these principles in the state policy in the sphere of national security. Also a number of decisions related to economical behavior of critical infrastructure and its protection that take political nature because of their importance to national security were identified as a separate type.

Keywords: national security, critical infrastructure, political decisions

Нині прийняття політичних рішень належить до класичних напрямів політологічних досліджень. Найбільш впливовими, такими, що визначили подальший розвиток у цьому напрямі, вважають роботи Ч. Ліндблома «Процес прийняття політичних рішень», Г. Саймона «Адміністративна поведінка: дослідження процесів прийняття рішень в адміністративних організаціях», І. Дрора «Перевіряючи прийняття політичних рішень» та М. Хілла «Політичний процес у сучасній державі». Вони містять і аналіз процесу прийняття політичних рішень, і політико-правовий та політологічний аналіз політичних систем, інститутів та їх взаємодії в процесі прийняття рішень. Можна виокремити роботи, присвячені політичним рішенням у сфері національної безпеки, у більшості з яких розглянуто зовнішньополітичні й воєнно-політичні аспекти [1].

Ретроспективний аналіз політичних рішень у сфері національної безпеки в Україні представлено в працях В. П. Горбуліна, О. В. Литвиненка, О. Ф. Белова [2, 3]. Окремі аспекти прийняття політичних рішень у різних складниках національної безпеки (економічний, інформаційний, зовнішньополітичний, воєнний екологічний, соціальний) розглядали С. І. Пирожков, Г. М. Перепилиця, О. С. Власюк, О. С. Бодрук, А. Б. Качинський, О. М. Гончаренко, Б. О. Парохонський, Г. П. Ситник, А. І. Семенченко. Детально, але без прив'язки до сфери національної безпеки досліджували проблематику формування, ухвалення та реалізації політичних рішень в Україні В. С. Абизов, В. Г. Кремень, Б. Л. Кухта, В. Д. Бакуменко, В. М. Бебик, В. В. Тертичка, М. Ф. Головатий. Варто зазначити, що, незважаючи на теоретичну розробленість і численні праці, присвячені питанням прийняття політичних

рішень, однозначного тлумачення чи критерію віднесення управлінських рішень до категорії «політичних» немає. Досить точним, на нашу думку, є таке визначення: «Політичне рішення – це акт, здійснюваний суб'єктами політичного процесу (політичними лідерами, керівними органами), в якому на основі аналізу інформації, існуючих інтересів, потреб, можливостей їх задоволення формулюються завдання, обов'язкові для членів даної соціальної спільності» [4].

Метою дослідження є визначення основних типів і характеристик політичних рішень, пов'язаних з критичною інфраструктурою, її захистом.

Критична інфраструктура відіграє провідну роль у наданні життєво важливих послуг і товарів суспільству, її ефективне функціонування є передумовою економічного розвитку та спроможності держави виконувати свої безпекові функції [5]. Її захист – це комплекс заходів, реалізований у нормативно-правових, організаційних, технологічних та інших інструментах, спрямованих на забезпечення безпеки (і фізичної, і експлуатаційної) та стійкості (спроможності надійно функціонувати у нормальному режимі, адаптуватися до змін, протистояти й швидко відновлюватися після аварій і технічних збоїв, зловмисних дій, природних лих та небезпечних природних явищ) [6, 8–9].

Розглянемо на прикладі США та ЄС перший тип політичного рішення, пов'язаного із захистом критичної інфраструктури, що стосується імплементації цього підходу в системі забезпечення безпеки. Тут потрібно зауважити, що прийняття рішення – це багатоетапний процес, який до того ж може повторюватися, а сам акт прийняття рішення є лише частиною цього процесу. Основними етапами прийняття політичних рішень називають такі: оцінення ситуації суб'єктом державної влади; виявлення проблеми в об'єкті влади чи в структурі суб'єкта (саморефлексія); постановка проблеми в законодавчому порядку; розроблення проблеми експертами; обговорення та прийняття в законодавчому порядку [4]. Такі етапи характерні для рішення, що поступово формується в структурах виконавчої влади. Можна виокремити елементи процесу прийняття політичних рішень і таким чином: постановка актуальної політичної проблеми; збір інформації про суб'єкти політики, політичні процеси, явища та події; виокремлення можливих альтернатив вирішення зазначеної політичної проблеми; вибір конкретної альтернативи [7]. Такі етапи характерні для ухвалення політичних рішень у демократичному суспільстві.

У США захист критичної інфраструктури, як зазначає Тед Л'юїс, поступово стверджувався як пріоритет забезпечення національної безпеки, починаючи із середини 1990-х років [8, 30–42]. Нині він є частиною політики у сфері національної безпеки, про що свідчить Стратегія національної безпеки (2015 р.): «ми будемо вста-

новлювати пріоритет для наших зусиль, спрямованих на зменшення найбільших стратегічних ризиків національним інтересам», і першим пунктом названо «катастрофічну атаку на США чи критичну інфраструктуру» [9, 2], а також Директива Президента США № 21 (2013 р.), в якій зазначається, що політикою держави є «посилення безпеки та стійкості критичної інфраструктури в протистоянні і фізичним, і кіберзагрозам» [10].

Однак процес запровадження захисту критичної інфраструктури в США зовсім не був миттєвим. Поняття «критична інфраструктура» в офіційних документах не вживалося до липня 1996 р., коли президентським наказом було створено спеціальну комісію, якій доручалося вивчити проблему захисту критичної інфраструктури [8, 3]. Наступні кроки з оцінення ситуації та виявлення проблеми захисту критичної інфраструктури в Сполучених Штатах були пов'язані з усвідомленням залежності об'єктів інфраструктури та промисловості від автоматизованих систем управління й інформаційних мереж. Терористичні акти, здійснені 11 вересня 2001 р. в США, стали визначальною подією, що обумовила кардинальну реформу всієї американської системи забезпечення внутрішньої безпеки. Із березня 2003 р. розпочало діяльність Міністерство внутрішньої безпеки, метою створення якого була максимальна централізація ресурсів органів виконавчої влади, що стосуються забезпечення безпеки країни, а основними напрямками роботи стали контртерористична діяльність, розвідувальна діяльність, захист критичної інфраструктури, кібербезпека, діяльність в умовах надзвичайних ситуацій.

Можна стверджувати, що впровадження захисту критичної інфраструктури в США стало складовою частиною здійсненої у відповідь на асиметричні загрози реформи сектору внутрішньої безпеки, що нерозривно пов'язана з основною, задекларованою тодішнім політичним керівництвом Сполучених Штатів, зовнішньополітичною безпековою проблемою – тероризмом.

Процес прийняття рішення про імплементацію захисту критичної інфраструктури на рівні ЄС так само мав етапи оцінення ситуації, виявлення проблеми, експертного обговорення, а також характеризувався пришвидшенням унаслідок терористичних актів у Мадриді (березень 2004 р.) та Лондоні (липень 2005 р.). У жовтні 2004 р. Європейська Комісія (далі – ЄК) оприлюднила офіційний документ, у якому містилися пропозиції щодо вдосконалення європейської системи запобігання, готовності й реагування на терористичні атаки, спрямовані проти об'єктів критичної інфраструктури [11]. При цьому зазначалося, що через значну кількість об'єктів, які потенційно можуть бути віднесені до критичної інфраструктури, загальноєвропейські безпекові інституції мають зосереджуватися ли-

ше на тих об'єктах, припинення функціонування яких матиме транскордонний вплив, залишивши за країнами ЄС відповідальність за інші об'єкти. У листопаді 2005 р. було опубліковано Зелену книгу з Європейської програми захисту критичної інфраструктури [12], у якій було порушено низку питань стосовно визначення цілей такої програми, принципів і механізмів побудови на загальноєвропейському рівні захисту критичної інфраструктури, що згодом знайшло своє втілення в Директиві 114/2008 [13]. Останній нормативний акт зобов'язав країни – члени ЄС визначати об'єкти загальноєвропейської критичної інфраструктури на своїй території у двох секторах – енергетики і транспорту.

Очевидно, що створення захисту загальноєвропейської критичної інфраструктури є частиною побудови загальної архітектури безпеки в ЄС на основі положень, закладених у Стокгольмській програмі та Стратегії внутрішньої безпеки ЄС (щодо досягнення цілей «2. Запобігання тероризму, радикалізації і вербуванню» та «5. Підвищення стійкості Європи до кризи та стихійних лих»), і пов'язано із тим, якою має бути безпекова політика ЄС, якою мірою вона має спрямовувати політику окремих країн – членів ЄС.

Другий тип рішення, пов'язаного із захистом критичної інфраструктури, – декларування та розподіл відповідальності між усіма зацікавленими сторонами (державна – власники, міждержавний рівень, центральна влада – місцева).

Нині побудова ефективного державно-приватного партнерства щодо захисту критичної інфраструктури визначається як елемент державної політики в цій сфері [5, 26-27]. Тут головним для політичного керівництва держави стає питання встановлення балансу інтересів бізнесу, суспільства й держави щодо функціонування та захисту критичної інфраструктури. Наприклад, у вже згадуваній Директиві № 21 зазначається, що побудова політики у сфері захисту критичної інфраструктури є «спільною відповідальністю влади (федеральної, рівня штату, місцевої), державних і приватних власників та операторів критичної інфраструктури» [9]. В Україні можливість досягнення такого балансу інтересів ускладнюється наявністю міцних олігархічних фінансово-промислових структур. Як зауважують фахівці НІСД, «становлення корпорацій як основних носіїв «крупних» форм власності, що володіють різноманітним арсеналом ресурсів та сучасними політичними технологіями, перетворило їх на не менш впливових суб'єктів політичного процесу сучасної України, ніж партії, суспільно-політичні рухи, спілки, асоціації тощо» [14, 43]. Понад те, цей баланс є вкрай чутливим до зовнішніх впливів, що створюють іноземні компанії та навіть окремі держави. З огляду на зазначене, варто підкреслити, що концепція захисту критичної інфраструктури дозволяє операціоналізувати національні інтереси, тобто від-

стежувати вплив зміни стану такої інфраструктури на ступінь досягнення цілей, що визначаються національними інтересами [15, 19–41].

Наголошує на цій проблемі для паливно-енергетичного комплексу В. П. Горбулін: «З огляду на те, що нині більшість суб'єктів господарювання в енергетичному секторі є приватними, відповідальність за забезпечення захисту критичної інфраструктури країни мають нести як відповідні органи державної влади, так і приватний сектор (оператори енергетичної інфраструктури). При цьому інші зацікавлені суб'єкти, зокрема місцеві органи влади та населення, також мають залучатися до діяльності у цій сфері» [16]. Водночас захист критичної інфраструктури, як зауважує О. М. Суходоля, має враховувати пріоритети державної політики розвитку паливно-енергетичного комплексу (що можна поширити й на інші галузі), зокрема щодо розвитку конкуренції та підтримки різних форм власності [17].

Для країн – членів ЄС досить вагомим є питання щодо того, які інфраструктурні об'єкти згідно з вимогами ЄК мають бути в переліку загальноєвропейської критичної інфраструктури [13]. Відповідно, чим більше об'єктів буде включено до такого переліку, тим більші зобов'язання із забезпечення їх безпеки візьме на себе країна. Як зауважує Алесандро Лазарі, який вивчав інституціональні проблеми впровадження захисту критичної інфраструктури в країнах ЄС, така дилема викликала певну інертність у країнах ЄС [18].

Для Української держави стане важливим вибір, чи брати на себе додаткову відповідальність перед нашими європейськими партнерами за функціонування енергетичної й транспортної інфраструктури. Тут треба зазначити, що певні елементи такого співробітництва, певні зобов'язання вже взято на себе нашою державою. Так, у Додатку XXVI Угоди про асоціацію йдеться про запровадження Механізму раннього попередження надзвичайних ситуацій, які спричиняють значний збій/зупинку в постачанні природного газу, нафти чи електроенергії між Україною та ЄС.

Для України, з огляду на процеси децентралізації, може стати вкрай актуальною проблема розподілу відповідальності за функціонування об'єктів критичної інфраструктури між центральною та регіональною владою. Отже, це безпекове питання буде пов'язано з політичним вирішенням питання щодо децентралізації в Україні. Крім того, рішення щодо захисту критичної інфраструктури впливають на розподіл бюджетних коштів у регіональному вимірі. Наприклад, у Сполучених Штатах критична інфраструктура територіально сконцентрована переважно в шести регіонах [8, 18], що створює проблему нерівномірного надання їм ресурсів для забезпечення безпеки. Подібна ситуація може скластися і в Україні, де, наприклад, столиця сконцентрувала суттєві ризики щодо функціонування інфраструктури [15, 86–87].

Захист критичної інфраструктури, а крім того, і вчинення дій, спрямованих на піддрив функціонування критичної інфраструктури країни, проти якої вчиняється агресія, очевидно стають елементом воєнно-політичної стратегії в сучасному світі. Саме ж рішення про розширення способів ведення війни, і, в дзеркальному сенсі – розгляд захисту критичної інфраструктури як елемент побудови оборони (при протидії агресії в умовах мирного часу), внесення таких положень у стратегічні документи, що визначають основи воєнної політики держави, на нашу думку, є політичним. На це звертає увагу В. П. Горбулін: «Очевидно, що Росія цілком свідомо використовує атаки проти критичної інфраструктури, зокрема енергетичної, як для досягнення своїх цілей у політичній та економічній сферах, так і зниження воєнно-економічного потенціалу держави [України] в найкоротший термін» [16]. Вітчизняні фахівці у воєнній сфері так само акцентують увагу на необхідності врахування здатності функціонування критичної інфраструктури в умовах воєнної агресії [19].

Ще одним типом політичних рішень, пов'язаних із захистом критичної інфраструктури, є такі, що ніби мали б залишатися управлінськими рішеннями в економіці, охорони правопорядку тощо і є унормованими в законодавстві, проте набувають політичного характеру через значимість критичної інфраструктури та особливості безпекового середовища.

Без сумніву політичними є рішення, пов'язані зі створенням деяких об'єктів, що належать до критичної інфраструктури. Наприклад, нині в Туреччині рішення про будівництво АЕС, вибір партнерів лежать не стільки в економічній площині, скільки в площині стратегічних зовнішньополітичних відносин [20]. Такими рішеннями можна назвати й ті, що спричиняють політичні наслідки, наприклад масові маніфестації, які відбулися в травні 2015 р. в м. Скоп'є (Македонія) і були ініційовані опозицією (після оприлюднення компрометуючих уряд записів). На думку багатьох аналітиків, такі події спричинені позицією уряду цієї Балканської держави щодо будівництва газопроводу «Південний потік» [21].

Модернізація об'єктів критичної інфраструктури є вкрай високовартісною справою. Такі проекти зазвичай здійснюються під гарантії держави (як приклад можна навести залучення Україною кредиту від Японського агентства міжнародного співробітництва обсягом близько 900 млн дол. США для реалізації проекту модернізації Бортницької станції очистки стічних вод). У вересні 2015 р. Президент України підписав закон про ратифікацію цієї угоди.

Сумний досвід захоплення адміністративних будівель в АР Крим та східних регіонах, перешкоджання місцевій владі виконувати відповідні адміністративні функції актуалізував питання рівня захищеності таких об'єктів, а в політичній площині

ні визначився як питання кризи іміджу місцевої влади. Отже, виникає питання про прийняття рішення із припинення дій масових протестувальників, недопущення захоплення адміністративних будинків або відновлення роботи відповідних адміністрацій (звільнення будинків від протестувальників). Не варто вважати, що така проблема є суто українською або властивою лише країнам, які не є провідними у світі. Так, Рахункова палата США критично ставить до ситуації із казанської проблеми навіть у власній країні, підкреслюючи необхідність перегляду (поліпшення) заходів із забезпечення захищеності адміністративних будинків [22]. Проте, з огляду на напружену соціально-економічну обстановку та політичні ризики, для політичного керівництва нашої держави, обраного вже в демократичний спосіб, може стати актуальним питання прийняття рішення щодо відновлення роботи адміністрацій і звільнення будівель від «мирних мітингувальників».

Висновки

Нині захист критичної інфраструктури ствердився як напрям безпекової політики у різних країнах світу, учасниках Північноатлантичного альянсу, країнах – членах ЄС. Приклади США та ЄС свідчать, що політичні рішення стосовно імплементації захисту критичної інфраструктури мали етапи оцінювання та виявлення проблеми, експертного обговорення, прийняття відповідних законодавчих актів. Можна стверджувати, що ці політичні рішення приймалися в межах формування нових безпекових архітектур – системи внутрішньої безпеки в США та спільної європейської безпекової політики. Також зауважимо, що приклад імплементації захисту критичної інфраструктури на рівні ЄС демонструє спосіб, у який знаходили баланс національних і спільних інтересів країн – членів ЄС.

Євроінтеграційний вибір народу України, декларовані керівництвом держави політичні цілі обумовлюють необхідність прийняття рішень з реформування сектору безпеки і оборони. Шлях євроінтеграції, відкриваючи перед Україною перспективи членства в ЄС, обумовлює і відповідні зобов'язання. Українська держава вже взяла на себе обов'язки щодо раннього попередження надзвичайних ситуацій, пов'язаних із зупинками постачання енергоносіїв. Проте в нашій країні, на відміну від європейських країн-сусідок, ще не створено системи захисту критичної інфраструктури, навіть правових основ такої системи. Хоча потрібно зауважити, що нині вже розроблено Зеленому книгу з питань захисту критичної інфраструктури в Україні, яка є продуктом етапу експертного обговорення при прийнятті рішення щодо створення відповідної державної системи.

Не менш важливими є політичні рішення щодо розподілу відповідальності між усіма зацікавленими сторонами захисту критичної інфра-

структури. Розподіл відповідальності – це встановлення балансу інтересів бізнесу, суспільства й держави, які підчас виявляються протилежними в питаннях забезпечення безпеки та стійкості критичної інфраструктури. Нині очевидним стає тісний зв'язок між критичною інфраструктурою, безпекою та стабільністю її функціонування й економічним і соціально-політичним життям країни. Тому необхідним стає чітке декларування принципів розподілу відповідальності між державою та власниками критичної інфраструктури, що відобразиться в державній політиці у сфері національної безпеки.

З огляду на процес децентралізації в Україні, потрібно підкреслити й те, що розподіл відповідальності стосовно забезпечення функціонування, безпеки та стійкості критичної інфраструктури може бути одним із критеріїв розмежування обов'язків і повноважень між центральною та місцевою владою. Відповідно, потрібним є полі-

тичне рішення щодо виокремлення критичної інфраструктури, чітке розуміння, що такі об'єкти, системи, мережі відіграють, поміж іншого, роль «стягування» регіонів.

Також до політичних необхідно зарахувати рішення стосовно внесення захисту критичної інфраструктури до напрямів державної політики у сфері оборони, зважаючи на де-факто використання впливу на критичну інфраструктуру як способу досягнення воєнно-політичної переваги деякими країнами.

Низка рішень, пов'язаних із захистом критичної інфраструктури, мають здійснюватися в межах правових норм, проте набувають характеру політичних (наприклад, укладання угод із кредитування на модернізацію/будівництво інфраструктурних об'єктів під державні гарантії, вибір технологій в ядерній промисловості, звільнення від «мирних мітингувальників» адміністративних будівель.

Список використаних джерел

1. *Стоун Д.* Парадокс політики. Мистецтво вироблення політичних рішень / Д. Стоун ; пер. з англ. – К. : Вид. дім «Альтернативи», 2001. – 304 с.
2. *Горбулін В.* Без права на покаяние / В. Горбулін. – Харків : Фолио, 2009. – 380 с.
3. *Горбулін В. П.* Національна безпека : порядок денний для України / В. П. Горбулін, О. Ф. Белов, О. В. Литвиненко. – К. : Стило, 2009. – 125 с.
4. *Абизов В. С.* Політичне рішення: механізм прийняття / В. С. Абизов, В. Г. Кремень. – К. : НІСД, 1995. – 63 с. – (Сер. «Наукові доповіді», вип. 40).
5. *Бірюков Д. С.* Захист критичної інфраструктури: проблеми та перспективи впровадження в Україні : аналіт. доп. / Д. С. Бірюков, С. І. Кондратов. – К. : НІСД, 2012. – 102 с.
6. *Зелена книга з питань захисту критичної інфраструктури в Україні* / Д. С. Бірюков, С. І. Кондратов, О. І. Насвіт, О. М. Суходоля [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.niss.gov.ua/public/File/2015_nauk_an_rozrobku/Green%20Paper%20-%20dopovid.pdf
7. *Бибик В. М.* Технології, процеси, типи і правила ухвалення політичних рішень / В. М. Бибик // *Наук. часопис НПУ ім. М. П. Драгоманова*. – 2009. – Вип. 1. – С. 11–18.
8. *Lewis T. G.* Critical infrastructure protection in homeland security: defending a networked nation / T. G. Lewis. – Willey and Sons, 2006. – 486 p.
9. *National Security Strategy 2015* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.whitehouse.gov/>
10. *Critical Infrastructure Security and Resilience: Presidential Policy Directive PPD-21* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.whitehouse.gov/>
11. *Critical infrastructure protection in the fight against terrorism : COM/2004/702 final* [Електро-

References:

1. *Stoun D.* Paradox polityky. Mystectvo vyroblennya politychnyh rishen / D. Stoun ; per. z anh. – K. : Vyd. dim «Alternatyvy», 2001. – 304 s.
2. *Horbulyyn V.* Bez prava na pokayanye / V. Horbulyn. – Kharkov : Folyo, 2009. – 380 s.
3. *Horbulyyn V. P.* Nacionalna bezpeka : poriyadok denniy dlya Ukrayiny / V. P. Horbulyn, O. F. Byelov, O. V. Lytvynenko. – K. : Stylos, 2009. – 125 s.
4. *Abyzov V. S.* Politychne rishennya: mehanizm pryjnyattya / V. S. Abyzov, V. H. Kremen. – K. : NISD, 1995. – 63 s. – (Ser. «Naukovi dopovidi», vyp. 40).
5. *Biriukov D. S.* Zahyst krytychnoyi infrastruktury: problemy ta perspektyvy vprovadzheniya v Ukrayini : analit. dop. / D. S. Biriukov, S. I. Kondratov. – K. : NISD, 2012. – 102 s.
6. *Zelena knyha z pytan zahystu krytychnoyi infrastruktury v Ukrayini* / D. S. Biriukov, S. I. Kondratov, O. I. Nasvit, O. M. Suhodolya. Retrieved from http://www.niss.gov.ua/public/File/2015_nauk_an_rozrobku/Green%20Paper%20-%20dopovid.pdf
7. *Bebyk V. M.* Teknolohiyi, procesy, typu i pravyla uhvalennya politychnyx rishen / V. M. Bebyk // *Nauk. chasopys NPU im. M. P. Drahomanova*. – 2009. – Vyp. 1. – S. 11–18.
8. *Lewis T. G.* Critical infrastructure protection in homeland security: defending a networked nation / T. G. Lewis. – Willey and Sons, 2006. – 486 p.
9. *National Security Strategy 2015*. Retrieved from <https://www.whitehouse.gov/>
10. *Critical Infrastructure Security and Resilience: Presidential Policy Directive PPD-21*. Retrieved from <https://www.whitehouse.gov/11>.
11. *Critical infrastructure protection in the fight against terrorism : COM/2004/702 final*. Retrieved from <http://eur-lex.europa.eu/>
12. *Green paper on a European programme for critical infrastructure protection : COM/2005/576 final*. Retrieved from <http://eur-lex.europa.eu/>

ний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/>

12. *Green paper on a European programme for critical infrastructure protection* : COM/2005/576 final [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/>

13. *On the identification and designation of European critical infrastructures and the assessment of the need to improve their protection* : Directive 2008/114/EC [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/>

14. *Україна: політичні стратегії модернізації* : зб. наук.-аналіт. доп. / за ред. М. М. Розумного (заг. ред.), О. А. Корнієвського, В. М. Яблонського, С. О. Янішевського. – К. : НІСД, 2011. – 328 с.

15. *Концепція захисту критичної інфраструктури: стан, проблеми та перспективи її впровадження в Україні* : зб. матеріалів міжнар. наук.-практ. конф. (7-8 листопада 2013 р., Київ – Вишгород). – К. : НІСД, 2014. – 147 с.

16. *Горбулін В. П.* «Гібридна війна» як ключовий інструмент російської геостратегії реваншу / В. П. Горбулін // Стратегічні пріоритети. – 2014. – № 4(33). – С. 5–11.

17. *Суходоля О. М.* Пріоритети формування державної політики захисту критичної енергетичної інфраструктури України / О. М. Суходоля // Стратегічні пріоритети. – 2015. – № 2. – С. 120–129.

18. *Lazari A.* *European Critical Infrastructure Protection* / A. Lazari. – Springer, 2014. – 154 p.

19. *Кореляція процесів захисту критичної інфраструктури та підготовки території держави до оборони* / С. Є. Хлонь, В. І. Пеньковський, О. Л. Глушкевич, О. В. Устименко // Зб. наук. праць Центру воєнно-стратегічних досліджень Національного ун-ту оборони України ім. Івана Черняхівського. – 2014. – № 2(51). – С. 51–56.

20. *Nuclear Power in Turkey* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.world-nuclear.org/info/Country-Profiles/Countries-T-Z/Turkey/>

21. *Macedonia, the New U.S.-Russia Battlefield* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bloombergvew.com/articles/2015-05-19/macedonia-the-latest-u-s-russia-battlefield>

22. *Challenges Associated with Federal Protective Service's Contract Guards and Risk Assessments at Federal Facilities*: GAO-14-128T [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://homeland.house.gov/>

13. *On the identification and designation of European critical infrastructures and the assessment of the need to improve their protection* : Directive 2008/114/EC. Retrieved from <http://eur-lex.europa.eu/>

14. *Koncepcija zahystu krytychnoyi infrastruktury: stan, problemy ta perspektyvy yiyi vprovadzhenya v Ukraini* : zb. materialiv mizhnar. nauk.-prakt. konf. (7-8 lystopada 2013 r., Kyiv – Vyshhorod). – K. : NISD, 2014. – 147 s.

15. *Ukrayina: politychni stratehiyi modernizaciyi* : zb. nauk.-analit. dop. / za red. M. M. Rozumnoho (zah. red.), O. A. Korniyevskoho, V. M. Yablonskoho, S. O. Yanishevskoho. – K. : NISD, 2011. – 328 s.

16. *Horbulin V. P.* «Hibrydna vijna» yak klyuchovyj instrument rosijskoyi heostrategiyi revanshu / V. P. Horbulin // Stratehichni priorytety. – 2014. – № 4(33). – S. 5–11.

17. *Suhodolya O. M.* Priorytety formuvannya derzhavnoyi polityky zahystu krytychnoyi enerhetychnoyi infrastruktury Ukrainy / O. M. Suhodolya // Stratehichni priorytety. – 2015. – № 2. – S. 120–129.

18. *Lazari A.* *European Critical Infrastructure Protection* / A. Lazari. – Springer, 2014. – 154 p.

19. *Korelyaciya procesiv zahystu krytychnoyi infrastruktury ta pidhotovky terytoriyi derzhavy do oborony* / S. Ye. Hlon, V. I. Penkovskij, O. L. Hlushkevych, O. V. Ustymenko // Zb. nauk. prac Centru voyenno-stratehichnyx doslidzhen Nacionalnoho un-tu oborony Ukrainy im. Ivana Chernyaxovskoho. – 2014. – № 2(51). – S. 51–56.

20. *Nuclear Power in Turkey*. Retrieved from <http://www.world-nuclear.org/info/Country-Profiles/Countries-T-Z/Turkey/>

21. *Macedonia, the New U.S.-Russia Battlefield*. Retrieved from <http://www.bloombergvew.com/articles/2015-05-19/macedonia-the-latest-u-s-russia-battlefield>

22. *Challenges Associated with Federal Protective Service's Contract Guards and Risk Assessments at Federal Facilities*: GAO-14-128T. Retrieved from <https://homeland.house.gov/>

УДК 355.02'14'1(477)

ПІДСУМКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ОБОРОННОГО БУДІВНИЦТВА УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ВОЄННОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ

Руснак Іван Степанович,
доктор військових наук, професор

Статтю присвячено осмисленню отриманого досвіду оборонного будівництва в умовах гібридної війни та уточненню пріоритетів подальшого укріплення оборони держави. Розглянуто основні підсумки та перспективи напрямів діяльності Міністерства оборони України в інтересах протидії зовнішній агресії та зміцнення обороноздатності держави. Проаналізовано досвід організації та забезпечення оборони України в умовах гібридної війни, визначено проблемні питання, що виникли під час проведення антитерористичної операції на сході України. Окреслено пріоритети та основні напрями оборонного будівництва України в контексті реалізації Стратегії національної безпеки України та Воєнної доктрини України. Викладено авторські погляди на концептуальні та програмні засади подальшої розбудови національної оборони з урахуванням міжнародного аспекту безпеки України. Підкреслено важливість подальшого розвитку сектору безпеки і оборони України як цілісної системи. За результатами проведеного аналізу надано рекомендації щодо головних напрямів військового будівництва України в умовах стратегічного курсу на поглиблення партнерських відносин з оборонними відомствами інших держав. У статті використано консультативні матеріали Спільної робочої групи Україна – НАТО з питань воєнної реформи високого рівня.

Ключові слова: воєнна політика, воєнна доктрина, Міністерство оборони, Збройні Сили, озброєння і військова техніка (ОВТ), антитерористична операція (АТО), Російська Федерація.

Rusnak Ivan

RESULTS AND PROSPECTS OF THE DEFENSE BUILDING IN UKRAINE IN THE CONTEXT OF MILITARY POLICY.

The article is devoted to understanding of the received experience in the sphere of defense building under the conditions of a hybrid war and specification of priorities of the further strengthening on defense of the state. The main results and perspective directions of the Ministry of Defense of Ukraine activity in the interests of resistance of external aggression and strengthening of defense capability of the state were considered. The experience of organization and providing a defense of the state under the conditions of a hybrid war was analyzed, the problematic questions of that occurred during conduction of the antiterrorist operation at the East of Ukraine were determined. The priorities and the main directions of a defense building of Ukraine in the context of realization of the Strategy of the national defense of Ukraine and the Military doctrine of Ukraine were outlined. The authors' views on the connectional and program principles of the further building of the national security, including international aspect of the safety of Ukraine were outlined. The importance of the further development of the safety and defense sector of Ukraine was emphasized. According to the results of the conducted analyses the recommendations about the main directions of the military building of Ukraine under the conditions of a strategic course and deepening partnership relations with the defense departments of the other states were given. The consulting materials of the Joint Working Group Ukraine – NATO on the questions of the high level military reform were used in the article.

Keywords: military policy, military doctrine, Ministry of Defence, Armed Forces, weapons and military technology (IWT), antiterrorist operation (ATO), Russian Federation.

Формування у світі багатополлярної системи міжнародних відносин супроводжується спробами руйнації та ослаблення засад міжнародної безпеки. Одним з об'єктів цих деструктивних процесів нині є Україна, яка зазнала збройної агресії з боку Російської Федерації.

За висловом Міністра оборони України С. Полторака, Україна фактично перебуває у стані війни, оскільки веде напружену, багатопланову боротьбу – збройну, інформаційну, економічну та за іншими напрямками [1]. Особливістю цієї боротьби є її т. зв. гібридний характер, коли кожен її конкретний елемент не новий по суті, але, на думку В. П. Горбуліна, унікальними є узгодженість і взаємозв'язок цих елементів, динамічність і гнучкість їх застосування, а також зростання ваги інформаційного чинника [2].

На це звернув особливу увагу Президент України П. Порошенко, який зазначив, що гібридна війна передбачає потужну інформаційну складову, а в умовах, коли воєнні дії призупинені й дехто думає, що основна небезпека вже позаду, на інформаційному фронті ситуація лише загострюється, оскільки «цинічна брехня є найстрашнішою російською зброєю» [3].

Аналізуючи витоки нинішньої воєнно-політичної кризи, військові та політичні оглядачі майже одноставно констатують, що на початку 2014 р. система забезпечення національної безпеки України виявилася не готовою ефективно протистояти новому типу агресії, яка здійснюється Російською Федерацією. Управління силовими структурами України, їх підготовка до злагоджених спільних дій, розвідувальне, контррозвідувальне, логістичне та фінансове забезпечення виявилися слабкими, надмірно бюрократизованими і не відповідали вимогам сьогодення. Переважна частка озброєння, військової і спеціальної техніки (*дали* – ОВТ) морально і фізично застаріла [4, 35].

Більшість українських політологів дотримуються думки про те, що виконання так званих Мінських угод не усуває воєнної загрози для України. Конфліктна ситуація зберігається, а її військова складова з великою ймовірністю може набути нових форм [5].

Загрози національним інтересам України, що пов'язані з агресією з боку Росії, змусили керівництво держави переглянути зовнішню і внутрішню політику, насамперед у частині відмови від позаблоковості, нарощування власних оборонних можливостей та поглиблення співпраці з НАТО. Паралельно докладаються великі політико-дипломатичні зусилля, спрямовані на припинення збройного протистояння та створення необхідних умов для відновлення територіальної цілісності України.

Слід зазначити, що виконання у період 2014–2015 рр. заходів і дій, спрямованих на протидію проявам сепаратизму, зовнішній збройній агресії та супутньому інформаційному тиску відбу-

валося в умовах приведення нормативно-правової бази діяльності основних суб'єктів забезпечення національної безпеки у відповідність до ситуації в безпековій сфері. Оновлену Стратегію національної безпеки України [6] затверджено у травні 2015 р., а нову редакцію Воєнної доктрини України [7] – у вересні цього ж року.

Тому осмислення отриманого досвіду оборонного будівництва в умовах гібридної війни, уточнення пріоритетів подальшого укріплення оборони держави є актуальним завданням вітчизняної науки.

За період незалежного існування України аж до 2014 р. сталою тенденцією у сфері оборони було зниження бойових і оперативних можливостей національного війська. Але це не єдина причина важких втрат, яких зазнала Україна внаслідок зовнішньої агресії у сполученні з проявами сепаратизму. Багато в чому ці втрати пов'язані з недоліками доктринальних засад оборони держави, з неготовністю системи забезпечення воєнної безпеки до рішучих ефективних дій в умовах воєнно-політичної кризи.

Великою мірою це стосується Збройних Сил України. Після розформування у 2012 р. Об'єднаного оперативного командування функцію міжвідомчої координації дій складових сил оборони у воєнний час було покладено на Головний командний центр Генерального штабу Збройних Сил України, оперативне планування і управління на північному і південному напрямках – відповідно на Північне і Південне оперативні командування, відповідальність за Крим – на командування Військово-Морських Сил. У воєнний час або за надзвичайного стану Генеральний штаб мав виконувати роль робочого органу Президента України як Верховного Головнокомандувача знову ж таки через Головний командний центр.

З початком агресії Російської Федерації в Криму у 2014 р. виявилось, що такий механізм управління неспроможний своєчасно та адекватно реагувати на кризову ситуацію, і Україна постала перед фактом анексії Криму та втрати значної частини своїх Військово-Морських Сил. Слабка координація дій силових структур у межах антитерористичної операції (*дали* – АТО) на Сході України призвела до значних людських і територіальних втрат.

Негативний вплив на результати перших тижнів і місяців проведення АТО чинив низький рівень бойової підготовки та оснащення особового складу залучених підрозділів. Тим більше, що значну частку сил, які брали безпосередню участь в АТО, склали недостатньо навчені добровольчі батальйони.

Слабкою ланкою забезпечення військ (сил) виявилася логістика. Її складні адміністративні процедури були непридатними для використання у швидкоплинних оперативних умовах. Недоліки матеріального забезпечення бойових під-

розділів змушені були компенсувати самовіддану працю численні патріоти-волонтери.

Енергійні дії Президента України – Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України, Верховної Ради України, уряду в умовах широкої підтримки громадськості та волонтерських організацій дали змогу в стислі терміни налагодити управління військами (силами) в зоні АТО, поліпшити їх бойову підготовку та матеріально-технічне забезпечення. Було відновлено Національну гвардію України, розгорнуто формування добровольчих військових підрозділів, фактично заново створено систему територіальної оборони.

Рішеннями Ради національної безпеки України, введеними в дію відповідними указами Президента України [8–12 та ін.], забезпечено нарощування бойових і оперативних можливостей військ (сил), мобілізацію необхідних людських і матеріальних ресурсів для протидії сепаратистським силам та зовнішній агресії. Підвищення обороноздатності держави стало ключовим пріоритетом політики національної безпеки України.

З метою оцінки стану і готовності Збройних Сил України та інших військових формувань до виконання завдань у сфері оборони проведено Комплексний огляд сектору безпеки і оборони України, важливою складовою якого став оборонний огляд. Це дало змогу підготувати та затвердити нову редакцію Воєнної доктрини України, відпрацювати проекти інших основоположних документів оборонного планування – Концепції розвитку сектору безпеки і оборони України та Стратегічного оборонного бюлетеня України, Концепції розвитку Збройних Сил України до 2020 року та Комплексної (державної) програми розвитку Збройних Сил України до 2020 року. Підготовлено проект внесення відповідних змін до Закону України «Про організацію оборонного планування».

За попередніми розрахунками, реформування Збройних Сил здійснюватиметься в два етапи.

На першому етапі (до кінця 2017 р.) передбачається:

- завершити реорганізацію системи управління військами (силами);
- створити Сили спеціальних операцій, побудовані відповідно до стандартів НАТО і призначені для ведення спеціальної розвідки та проведення спеціальних дій, участі в антитерористичних заходах, інформаційно-психологічних та інших спеціальних операціях, боротьби з піратством;
- продовжити розвиток Високомобільних десантних військ, основними завданнями яких будуть підготовка та ведення рейдових дій, дезорганізація системи управління військами та зброєю противника;
- укомплектувати військові частини постійної готовності справним і частково модернізованим (новим) озброєнням і військовою технікою;
- створити ефективну систему мобілізації.

Функціональними складовими у Збройних Силах мають бути такі.

Сили негайного реагування – для прикриття державного кордону, стримування, локалізації, ліквідації збройного конфлікту, забезпечення розгортання Збройних Сил у разі виникнення загрози збройної агресії.

Сили нарощування – для підсилення (збільшення) угруповань військ (сил) з метою ліквідації збройного конфлікту та відсічі збройної агресії.

Сили резерву – для використання за рішенням командування Збройних Сил в особливий період та під час проведення АТО, а також для надання допомоги під час стихійних лих та техногенних катастроф.

На другому етапі (до кінця 2020 р.) основними напрямками реформування будуть:

- підтримання та нарощування боєздатності військових частин постійної готовності;
- подальше оснащення військ (сил) модернізованим і новим озброєнням, військовою та спеціальною технікою;
- удосконалення системи інформаційної боротьби;
- розвиток системи підготовки військ (сил), досягнення показників бойової підготовки за стандартами НАТО;
- впровадження сучасних систем і технологій всебічного забезпечення військ (сил), зокрема електронних закупівель, електронного документообігу, електронної системи обліку звітності та особового складу.

Важливо, що в роботі з планування та здійснення заходів щодо зміцнення оборони України беруть активну участь іноземні радники та вітчизняні експерти, у тому числі фахівці НАТО, представники Спільної робочої групи Україна – НАТО з питань воєнної реформи високого рівня, українсько-американської робочої групи з питань оборонного планування, компанії *RAND Corporation*, Ради волонтерів та ін. Це дало змогу сформувати воєнну політику держави з урахуванням європейських та євроатлантичних цінностей. Виходячи з довгострокової мети приєднання до загальноєвропейської системи безпеки, основу якої становить НАТО, Україна взяла твердий курс на поглиблення співробітництва з Альянсом з метою досягнення критеріїв, необхідних для набуття членства в цій організації.

Паралельно виконується **напружена практична робота** згідно з положеннями оновлених Стратегії національної безпеки України та Воєнної доктрини України, а також з огляду на зміст напрацьованих проектів інших концептуальних та програмних документів оборонного планування. При цьому за всіма її напрямками передбачено дотримання стандартів НАТО (*Standardization Agreement – STANAG*), які забезпечують оперативну сумісність армій країн Альянсу під час проведення багатонаціональних опера-

цій, а також значно підвищують ефективність використання ресурсів.

Затверджено Замисел застосування Збройних Сил, інших військових формувань і правоохоронних органів з урахуванням реальної воєнно-політичної ситуації та прогнозу її змін.

Загальну чисельність Збройних Сил на законодавчому рівні збільшено до 250 тисяч осіб. Створено кадровий резерв понад 1,5 тис. військовослужбовців – учасників АТО для заміщення посад керівного складу військових частин і підрозділів. Активно проводиться інтегрування добровольчих військових підрозділів до складу Збройних Сил.

Уточнено військово-адміністративний та оперативно-стратегічний поділ території України, яким закріплено повноваження і відповідальність органів військового управління.

Здійснено **оптимізацію структури апарату** Міністерства оборони та Генерального штабу Збройних Сил, уточнено розподіл функцій між цими органами. Формується Об'єднаний оперативний штаб для управління міжвидовими угрупованнями військ та миротворчими контингентами. На оперативному рівні створено чотири оперативних та три повітряні командування. На тактичному рівні реорганізовано 22 існуючих та сформовано 12 нових бригад.

Продовжується створення Єдиної автоматизованої системи управління Збройними Силами, включеної до Єдиної системи управління силами безпеки і оборони України, яка об'єднує мережу ситуаційних центрів, функціонально інтегрованих з Головним ситуаційним центром Ради національної безпеки і оборони України.

Систему підготовки військ наближено до стандартів НАТО з урахуванням вимог, що випливають з досвіду АТО. В її основу покладено загальновійськову і фахову підготовку солдата та забезпечення його особистої безпеки. Із 102 чинних стандартів НАТО щодо підготовки військ вже набрали чинності близько двох третин.

Удосконалено **систему мобілізаційної підготовки та мобілізації**, упорядковано питання проходження військової служби, створено військовий оперативний резерв першої черги та Єдиний державний реєстр військовозобов'язаних, сформовано понад 130 нових військових комісаріатів. У межах цих заходів у 2014–2015 рр. проведено шість черг часткової мобілізації, в ході яких призвано 210 тис. осіб.

Спільно з Державним концерном «Укроборонпром» удосконалено **систему відновлення, модернізації і ремонту ОВТ**. Розгорнуто систему технічного забезпечення Збройних Сил України, яка дала змогу за період з початку проведення АТО відновити вже понад 31 тисячу одиниць ОВТ. Зростаючими темпами здійснюється укомплектування військових частин сучасними засобами ураження, зв'язку, артилерійської розвідки та навігації, безпілотними авіа-

ційними комплексами, розвідувально-спостережними системами тощо.

У системі **матеріально-технічного забезпечення** запроваджено сім пілотних проектів у сфері закупівель, управління державними підприємствами, речового та продовольчого забезпечення військовослужбовців, а також забезпечення їх житлом.

Систему **речового забезпечення** переважно приведено до стандартів НАТО. Здійснюється оснащення особового складу Збройних Сил сучасним комплектом бойового спорядження, зокрема польовим обмундируванням, засобами індивідуального захисту, навігації, приладами нічного бачення.

Запроваджено нові, підвищені стандарти **медичного забезпечення військовослужбовців**, додатково розгорнуто п'ять військових шпиталів, з них три мобільних у зоні проведення АТО, розроблені та вживаються заходи медико-психологічної та соціальної реабілітації учасників АТО. У відповідних навчальних закладах відновлено кафедри медицини катастроф та військової медицини.

Підготовлено проект Військово-медичної доктрини України, реалізація якої дасть змогу на сучасній основі глибоко модернізувати систему медичного забезпечення військових формувань. До програми підготовки військовослужбовців всіх рівнів введено військово-медичну підготовку за європейськими стандартами (так звану тактичну медицину).

Міністерство оборони України завершує підготовку до початку роботи п'яти **Трастових фондів НАТО**, через які нашим Збройним Силам надаватиметься допомога на загальну суму 5,2 млн євро за такими напрямками:

- модернізація системи зв'язку та автоматизації;
- реформування систем логістики і стандартизації;
- перепідготовка та соціальна адаптація військовослужбовців;
- фізична реабілітація та протезування поранених військовослужбовців;
- кібернетичний захист.

Значно підвищено **соціальні гарантії військовослужбовців та членів їх сімей**, у тому числі військовослужбовців, призваних за мобілізацією. Зокрема, встановлено:

- порядок і умови присвоєння статусу учасника бойових дій;
- додаткові винагороди особам, які беруть участь в АТО, за успішне виконання бойових завдань та за знищену військову техніку противника;
- виплати грошової компенсації за піднайом (найом) жилого приміщення, одноразову грошову допомогу під час мобілізації, на особливий період, за підписання короткострокового контракту;

• новий порядок надання відпусток в особливий період, у тому числі за сімейними обставинами та з інших поважних причин.

Гарантовано збереження права мобілізованих осіб на роботи, посади, середній заробіток, на підприємницьку діяльність, виплату пенсій, а за студентами зберігаються місця навчання.

Матеріальну основу для виконання наведених та інших заходів склав новий підхід до **ресурсного забезпечення Збройних Сил**. У надзвичайно складній економічній ситуації Кабінет Міністрів України знайшов можливість збільшити видатки Державного бюджету на оборону (табл. 1).

Дані таблиці 1 свідчать про різке збільшення з 2014 р. витрат на оборону. Як результат, **нині Україна має боєздатну армію**, яка за чисельністю та бойовими можливостями є незрівнянно сильнішою, ніж на початку боротьби із зовнішнім агресором.

Зокрема, в зоні АТО зосереджено потужне угруповання військ (сил), яке має достатні спроможності для протидії великомасштабній агресії з боку РФ (табл. 2).

Водночас існує низка проблем, які постійно перебувають у полі зору Міністерства оборони і

Генерального штабу і для усунення яких докладаються всі можливі зусилля.

Так, за досвідом проведених у 2014 р. заходів мобілізації було виявлено **суттєві недоліки**:

- недосконала штатна структура військових комісаріатів, низький рівень підготовки їх особового складу;

- слабка взаємодія Міністерства оборони, військових комісаріатів з органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, політичними партіями та громадськими організаціями;

- нестача необхідних обсягів озброєння, військової техніки, матеріально-технічних засобів для забезпечення мобілізації;

- неготовність економіки до роботи в умовах особливого періоду.

Зараз (порівняно з 2014 р.) ситуацію докорінно змінено на ліпше.

Підсилено керівництво військових комісаріатів, удосконалено їх штатну структуру. Налагоджено систему управління та матеріально-технічного забезпечення заходів мобілізації.

До законодавства внесено зміни, які спрямовані на успішне проведення заходів мобілізації та на захист прав громадян України, які призвані на військову службу. Військову службу за

Таблиця 1

Динаміка видатків на оборону (2013–2016 рр.)

Рік	Загальна сума (млрд грн)	На утримання військ	На підготовку військ	На розвиток озброєння
2013	13,9	11,2	1,6	1,1
2014	27,3	22,3	1,1	3,9
2015	52,4	35,8	2,1	14,5
2016 (запит)	86,9	54,0	6,4	26,5

Примітка: враховані надходження за загальним, спеціальним і резервним фондами, а також за державними гарантіями.

Таблиця 2

Бойовий і чисельний склад угруповання ЗСУ в зоні АТО¹

Сили та засоби	Кількість	
	на 01.08.2014	на 01.09.2015
Бригади (полки)	8	25
Батальйони (дивізіони)	50	150
Особовий склад (у т.ч. резерви)	32 000	73 000
Танки	210	360*
Бойові броньовані машини	900	1400
Реактивні системи залпового вогню	80	230*
Арт. системи та міномети понад 100 мм	450	800*
Бойові літаки	20	40**
Вертольоти	30	30

Примітки: * відведені з передової згідно з Мінськими домовленостями;

** нині не застосовуються, перебувають на бойовому чергуванні.

¹ Джерело: газета «Урядовий кур'єр», 13 жовтня 2015 р.

призовом під час мобілізації визначено як новий окремий вид служби з дотриманням усього комплексу гарантій соціального і правового захисту для військовослужбовців.

Вирішено питання щодо надання разової матеріальної допомоги сім'ям загиблих військовослужбовців (понад 600 тис. грн на кожного загиблого). Крім того, розглядаються питання і приймаються рішення про надання таким сім'ям, за необхідності, житла за рахунок фондів Міноборони та місцевих органів влади.

Віднині перебування громадян України на військовій службі зараховується до їх страхового стажу, стажу роботи за спеціальністю, стажу державної служби.

Підсилено заходи інформаційно-пропагандистського забезпечення під час мобілізації. Водночас посилено адміністративну відповідальність за порушення законодавства про оборону, мобілізаційну підготовку та мобілізацію. Усі призвані особи проходять початкову підготовку, після чого направляються на полігони, де беруть участь у заходах бойового злагодження та в тактичних навчаннях з бойовою стрільбою.

Зазначений комплекс заходів дав змогу забезпечити належну мотивацію військовослужбовців до виконання завдань за призначенням та прийнятний рівень їх психологічної готовності, а також виключити випадки потрапляння непідготовлених військовослужбовців до зони можливих бойових дій.

Зміцненню морально-психологічного стану особового складу Збройних Сил України сприятиме національно-патріотичне виховання дітей та молоді на прикладах героїчної боротьби українського народу за незалежність, суверенітет та територіальну цілісність нашої держави. Відповідну стратегію дій затверджено Указом Президента України [13].

Налагоджено роботу **зі зверненнями громадян та запити на публічну інформацію**. До Міністерства оборони надходять десятки тисяч звернень громадян та запитів з питань мобілізації, соціального захисту, матеріально-технічного та фінансового забезпечення Збройних Сил тощо. На всі звернення надаються роз'яснення і консультації, приймаються відповідні рішення. Для цього, зокрема, створено *Call*-центр з питань юридичного та соціального спрямування.

Із жовтня 2014 р. в Міністерстві оборони функціонує окремий структурний підрозділ – **Управління з питань запобігання та виявлення корупції**. Налагоджується тісна співпраця цього Управління з Національним агентством з питань запобігання корупції та Національним антикорупційним бюро України. Введено в дію Антикорупційну програму Міністерства оборони на 2015–2017 рр.

За період 2014–2015 рр. виявлено низку суттєвих недоліків **підготовки військовослужбовців у військових навчальних закладах**. Насам-

перед це стосується офіцерського складу, якому бракувало умінь організувати якісну підготовку частин і підрозділів до бойового застосування та здійснювати управління ними під час бойових дій.

До недавнього часу підготовка офіцерського складу здійснювалася переважно в навчальних аудиторіях без належного використання полігонів та командних пунктів. Недостатньо враховувалася досвід ведення АТО. Ще гіршим був стан підготовки офіцерів запасу.

Іншим негативним чинником впливу на якість роботи військових навчальних закладів (*дали* – ВНЗ), була застаріла навчально-матеріальна база, нестача сучасних зразків ОВТ, тренажерів.

Якість підготовки слухачів і курсантів знижувала слабка ротація командування та науково-педагогічних працівників ВНЗ. Лише 12 % науково-педагогічних працівників брали участь в АТО та отримали певний практичний досвід.

Щодо організації вступної кампанії та відбору кандидатів на навчання на оперативнотактичному і оперативнотактичному рівнях, то вона так само мала суттєві недоліки, значна частка яких адресована замовникам кадрів (командуванням видів Збройних Сил, родів військ).

Результати аналізу стану **наукової роботи** у ВНЗ свідчать про слабкий зв'язок тематики дисертаційних робіт із практикою застосування військ (сил) та озброєння в АТО. Переважна більшість робіт виконується в галузі технічних наук. Керівники ВНЗ не приділяють належної уваги коригуванню тематики досліджень відповідно до потреб сьогодення.

Очевидно, що навчально-виховний процес і організація наукової роботи у ВНЗ потребують рішучих змін. Тим більше, що система військової освіти у 2015 р. вперше забезпечена фінансовим ресурсом у повному обсязі.

З метою імплементації Закону України «Про вищу освіту» в редакції від 01 липня 2014 р. (зі змінами) Міністерством оборони реалізовано кілька рішень, які дають змогу:

- призначати на посади командування (керівного складу) ВНЗ офіцерів, які мають бойовий досвід, досвід проходження служби у військах, без наявності наукового ступеня і вченого звання;
- проводити вступні кампанії до ВНЗ в особливому порядку без погодження з Міністерством освіти і науки України;
- встановити пільгові умови прийому на навчання до ВНЗ для певних категорій вступників, у тому числі учасників АТО.

За наказом Міністра оборони України весь викладацький склад ВНЗ до кінця 2015 року буде переатестовано. Внесено зміни до навчальних планів і програм щодо вивчення питань застосування Збройних Сил в зоні АТО, збільшено час на практичну підготовку в польових умовах та на техніці.

У напрямі оптимізації мережі ВНЗ до сфери управління Міністерства оборони повернуто Військовий інститут телекомунікацій та інформатизації та Житомирський військовий інститут ім. С. П. Корольова. Факультет Військово-Морських Сил Одеської національної морської академії реорганізовано в Інститут ВМС зазначеної академії. Створено кафедри військової підготовки в регіонах, де була відсутня підготовка офіцерів запасу.

Проведені та інші заходи дають змогу значним чином вирішити проблему некомплекту первинних офіцерських посад передусім командного фаху.

Започатковано співробітництво з НАТО в межах Програми «Удосконалення військової освіти» (*Defence Education Enhancement Program – DEEP*). Метою Програми є підвищення професійного рівня викладачів, удосконалення навчальних програм, розвиток дистанційного навчання, удосконалення викладання англійської мови.

Отже, існують необхідні умови для того, щоб у найближчій перспективі радикально змінити якість військової освіти на ліпше.

Висновки

Досвід подолання випробувань, через які пройшла система оборони України у 2014–2015 рр., співставлення прийнятих рішень та отриманих результатів з вимогами оновленої концептуальної та програмної бази оборонного будівництва дають змогу зробити певні висновки.

1. У цілому підтверджується **правильність і своєчасність** запроваджених у 2014–2015 рр. заходів і дій та необхідність якнайшвидшої реалізації положень **нової Воєнної доктрини України**, у тому числі стратегічного курсу на поглиблення партнерських відносин з оборонними відомствами інших держав. Головним критерієм відповідності оборони держави визначеним вимогам має бути **розумна достатність**, тобто надійне забезпечення воєнної безпеки України за мінімальних необхідних для цього ресурсних витрат.

2. Необхідно забезпечити **своєчасність** та встановлену Конституцією і законодавством України **послідовність** внесення змін до концептуальних і програмних документів у сфері оборони держави відповідно до реальної та прогнозованої воєнно-політичної обстановки.

3. Створюючи нові Збройні Сили, ми переслідуюмо головну на сьогодні мету – **відсіч зовнішній збройній агресії та відновлення територіальної цілісності держави**. У більш віддаленій перспективі варто виходити з необхідності підготовки Збройних Сил до застосування насамперед у складі коаліційних багатонаціональних військових угруповань для вирішення завдань колективної безпеки й оборони. При цьому ми маємо бути готовими до будь-якого розвитку во-

єнно-політичної обстановки, у тому числі до виникнення нових загроз. Ослабити національну оборону нескладно, але її відновлення потребує колосальних зусиль. Тому **беззастережне надання абсолютного пріоритету міжнародному аспекту безпеки було б передчасним і невинуватим**.

4. Нагальною потребою є розвиток **сектору безпеки і оборони держави як цілісної системи**. Затвердження і реалізація Концепції розвитку сектору безпеки і оборони України відкриє шлях до інтегрування та поєднання зусиль складових сектору безпеки і оборони під час спільного виконання покладених завдань, прискореного розвитку сил безпеки і оборони та набуття ними необхідних спроможностей.

5. Важливою якістю оборони держави є її здатність до **протидії найефективнішим сучасним засобам збройного нападу**. Насамперед це стосується повітряно-космічних засобів та наземної високоточної зброї, зброї на нетрадиційних фізичних принципах, засобів так званої «несмертельної» дії, у тому числі інформаційних. Серйозну увагу необхідно приділяти також способам і засобам захисту від **зброї масового ураження**.

6. Збройні Сили не будуть здатними успішно виконувати свої завдання без необхідної **інфраструктури** (комунікації, зв'язок тощо). В умовах ринкової економіки це вимагає активізації відповідних зусиль як державних, так і недержавних структур.

7. В інтересах гнучкості оборони держави доцільно передбачити її **ешелонування** через створення на основі існуючих силових структур, мобілізаційних ресурсів та виробничих потужностей економіки таких сукупностей сил і ресурсів, які б забезпечували послідовне та адекватне рівню загроз нарощування зусиль. Це дасть змогу залучати в кожному випадку воєнної загрози адекватний обсяг сил і засобів для її нейтралізації (усунення).

8. Масоване використання у майбутніх війнах живої сили є зараз анахронізмом. Водночас особливого значення набувають інтелектуальні види високоточної зброї та інформаційної боротьби. Тому необхідно невідкладно перенести акцент з **екстенсивного** підходу до розвитку Збройних Сил (тобто, за рахунок збільшення кількісних показників особового складу та застарілого ОВТ) на **інтенсивний** (за рахунок підвищення рівня підготовки особового складу та зростання бойових можливостей ОВТ на основі досягнень науково-технічного прогресу).

У цьому контексті гостроактуальним є завдання щодо **відновлення втрачених та створення нових виробничих потужностей вітчизняного оборонно-промислового комплексу**:

- освоєння виробництва окремих комплектуючих виробів, вузлів, блоків, агрегатів, які поки що не виробляються в Україні, і які необхідні

для відновлення зразків ОВТ та підвищення виробничих можливостей підприємств оборонно-промислового комплексу;

- створення вітчизняного виробництва ракет та боєприпасів для потреб Збройних Сил;

- розроблення та організація виробництва сучасних засобів зв'язку, артилерійської розвідки та навігації, безпілотних авіаційних комплексів, розвідувально-спостережних систем, ракетних та зенітно-ракетних комплексів, високоточних авіаційних, артилерійських та протитанкових засобів ураження.

9. Бойові можливості сучасних засобів повітряно-космічного нападу зросли до рівня, який дає змогу лише цими засобами визначати хід і результат воєнних дій у цілому. Отже, в перспективі основну небезпеку для України у можливому воєнному конфлікті становлять саме такі засоби. Тому пріоритетне значення для національної оборони має бути надано реформуванню та підготовці **Повітряних Сил** Збройних Сил України. Водночас залишаються актуальними відродження та розвиток **Військово-Морських Сил**, підвищення спроможностей **Сухопутних військ**, розбудова **Сил спеціальних операцій** Збройних Сил України.

10. Зростання бойових можливостей військ (сил) у сучасній війні потягнуло за собою високу динамічність **співвідношення сил** в бою і операції. Так, раптові масовані ракетно-авіаційні удари здатні радикально змінити співвідношення сил на користь однієї зі сторін. В обороні аналогічний ефект може дати масоване і ефективне застосування засобів протиповітряної оборони, протитанкових засобів, засобів інформаційної протидії тощо. Важливим чинником в операціях сухопутних військ є повітряна мобільність.

Тому, коли йдеться про необхідність ефективної протидії переважаючому за силами воєнному противнику (згідно з чинною Воєнною доктриною України нині це – Російська Федерація), варто пам'ятати про можливість створення за певних умов у потрібний час і в потрібному місці вигідного співвідношення сил. Це дасть змогу завдати супротивникові поразки, знищити значну частку його військ (сил) та змінити співвідношення сил на свою користь.

11. У найближчій перспективі цілком виправданим є повернення до призову на **строкову військову службу** паралельно з укріпленням інституту військової служби за контрактом. З урахуванням переваг і недоліків контрактної служби і служби за призовом (вони досить детально розглянуті, зокрема, в [14]) ці два способи комплектування Збройних Сил за нинішніх умов забезпечують необхідний баланс між потребами Збройних Сил та можливостями державного бюджету.

Нині кількість військовослужбовців за контрактом доведено до 107 тис. осіб (у т.ч. 45 тис. офіцерів). Генеральний штаб Збройних Сил має намір і надалі підтримувати цей показник на

рівні 50–60 % від загальної чисельності. Добре озброєний та навчений, забезпечений усім необхідним професіонал військової справи – це одна з головних ознак сучасної високоефективної армії. У цьому контексті варто згадати думку одного з видатних військових теоретиків початку минулого століття О. А. Свечіна: **«Треба бути дуже багатою державою, щоб намагатися вести сучасну війну поганими військами»** [15, 620].

12. Нагальною потребою є широке впровадження в систему бойової підготовки Збройних Сил **тренажно-моделюючих засобів (ТМЗ)**. Це дасть змогу значно зменшити витрати матеріальних ресурсів, зокрема пального, а також ресурсу ОВТ. З іншого боку, досягається висока якість навчання через застосування сучасних інформаційних технологій та інтерактивних методик, детальне відтворення умов бойової обстановки, багаторазове повторення вправ, ідеальні умови для об'єктивного контролю та вчасного коригування ходу занять. Існує можливість навчати володінню зброєю, яка ще не потрапила у війська, та з урахуванням майбутніх умов збройної боротьби.

13. Важливе значення має підтримання у постійній готовності **миротворчих контингентів**. Участь Збройних Сил України в міжнародній миротворчій діяльності великою мірою сприяє наближенню їх якісних параметрів до європейських стандартів. З цієї точки зору доцільно не розформувувати наші миротворчі підрозділи після виконання ними поставлених завдань, а включати їх до складу Збройних Сил як найбільш підготовлені і боєздатні формування.

14. Необхідною умовою укріплення оборони України є **реалізація наукового потенціалу** у воєнній сфері. В центрі уваги воєнної науки мають бути питання розвитку сектору безпеки і оборони держави, обґрунтування та наукового супроводження реалізації державних програм розвитку Збройних Сил, розвитку ОВТ. Потребують поглибленого аналізу проблеми організації управління Збройними Силами та їх взаємодії з іншими складовими сектору безпеки і оборони України.

15. У сфері військової освіти важливо радикально змінити підхід до підготовки сержантів, які після завершення навчання мають володіти твердими знаннями та командирськими навичками у ланці первинних офіцерських посад. Відповідно доцільно перенести акцент у підготовці лейтенантів на управління бойовим застосуванням підрозділів типу «рота-батарея». Це дасть змогу значно покращити ситуацію з молодшим командним складом Збройних Сил.

Обмежений обсяг статті не дає змоги розглянути багато інших напрямів зміцнення національної оборони, зокрема удосконалення розвідки та кібернетичного захисту, розвитку засобів радіоелектронної боротьби та контрпропаганди тощо. За всіма цими напрямками розгорнуто напружену конструктивну роботу.

Список використаних джерел

1. Полторак С. Т. Головне завдання – підвищення обороноздатності держави / С. Т. Полторак // Наука і оборона. – 2015. – № 2. – С. 3–8.
2. Горбулін В. П. «Гібридна війна» як ключовий інструмент російської геостратегії реваншу / В. П. Горбулін // Стратегічні пріоритети. – 2014. – № 4. – С. 5.
3. Порошенко П. О. Виступ під час наради з інформаційно-патріотичного виховання у Військовому інституті Київського національного університету імені Тараса Шевченка 7 жовтня 2015 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/news/vistup-prezidenta-ukrayini-pid-chas-naradi-z-informacijno-pa-36100>
4. Концептуальні засади розвитку системи забезпечення національної безпеки України : аналіт. доп. / О. О. Резнікова, В. Ю. Цюкало, В. О. Паливода, С. В. Дрьомов, С. В. Сьомін. – К. : НІСД, 2015. – 58 с.
5. Горovenko V. K. Еще раз о «Плане Мореля» // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://cacds.org.ua/ru/comments/561>
6. 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://www.rnbo.gov.ua/documents/396.html>
7. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 2 вересня 2015 року «Про нову редакцію Воєнної доктрини України» : указ Президента України від 24.09.2015 р. № 555/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/5552015-19443>
8. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 5 травня 2014 року «Про заходи щодо зміцнення національної безпеки України у воєнній сфері» : указ Президента України від 05.05.2014 р. № 453/2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/453/2014>
9. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 28 квітня 2014 року «Про заходи щодо підвищення ефективності планування в секторі безпеки і оборони» : указ Президента України від 13.05.2014 р. № 468/2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/468/2014>
10. Про часткову мобілізацію : указ Президента України від 21.07.2014 р. № 607/2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/607/2014>
11. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 12 вересня 2014 року «Про комплекс заходів щодо зміцнення обороноздатності держави та пропозиції до проекту Закону України «Про Державний бюджет України на 2015 рік» по статтях, пов'язаних із забезпеченням національної безпеки і оборони України» : указ Президента України від 03.11.2014 р. № 842/2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/842/2014>

Referenses

1. Poltorak S. T. Holovne zavdannya – pidvyshchennya oboronozdatnosti derzhavy / S. T. Poltorak // Nauka i oborona. – 2015. – № 2. – С. 3–8.
2. Horbulin V. P. «Hibrydna vijna» yak klyuchovyj instrument rosijskoyi heostrategiyi revanshu / V. P. Horbulin // Stratehichni priorytety. – 2014. – № 4. – С. 5.
3. Poroshenko P. O. Vystup pid chas narady z informacijno-patriotychnoho vykhovannya u Vijskovomu instytuti Kyivskoho nacionalnoho univertsytetu imeni Tarasa Shevchenka 7 zhovtnya 2015 r. Retrieved from <http://www.president.gov.ua/news/vistup-prezidenta-ukrayini-pid-chas-naradi-z-informacijno-pa-36100>
4. Kontseptualni zasady rozvytku systemy zabezpechennya nacionalnoyi bezpeky Ukrayiny : analit. dop. / O. O. Reznikova, V. Yu. Tsyukalo, V. O. Palyvoda, S. V. Dromov, S. V. Somin. – K. : NISD, 2015. – 58 s.
5. Horovenko V. K. Eshche raz o «Plane Morelya». Retrieved from <http://cacds.org.ua/ru/comments/561>
6. Pro rishennya Rady natsionalnoyi bezpeky i oborony Ukrayiny vid 6 travnya 2015 roku «Pro Stratehiyu nacionalnoyi bezpeky Ukrayiny» : ukaz Prezydenta Ukrayiny vid 26.05.2015 r. № 287/2015. Retrieved from <http://www.rnbo.gov.ua/documents/396.html>
7. Pro rishennya Rady natsionalnoyi bezpeky i oborony Ukrayiny vid 2 veresnya 2015 roku «Pro novu redakciyu Voyennoyi doktryny Ukrayiny» : ukaz Prezydenta Ukrayiny vid 24.09.2015 r. № 555/2015. Retrieved from <http://www.president.gov.ua/documents/5552015-19443>
8. Pro rishennya Rady natsionalnoyi bezpeky i oborony Ukrayiny vid 5 travnya 2014 roku «Pro zakhody shchodo zmitsnennya nacionalnoyi bezpeky Ukrayiny u voyennij sferi» : ukaz Prezydenta Ukrayiny vid 05.05.2014 r. № 453/2014. Retrieved from <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/453/2014>
9. Pro rishennya Rady natsionalnoyi bezpeky i oborony Ukrayiny vid 28 kvitnya 2014 roku «Pro zakhody shchodo pidvyshchennya efektyvnosti planuvannya v sektori bezpeky i oborony» : ukaz Prezydenta Ukrayiny vid 13.05.2014 r. № 468/2014. Retrieved from <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/468/2014>
10. Pro chastkovu mobilizaciyu : ukaz Prezydenta Ukrayiny vid 21.07.2014 r. № 607/2014. Retrieved from <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/607/2014>
11. Pro rishennya Rady natsionalnoyi bezpeky i oborony Ukrayiny vid 12 veresnya 2014 roku «Pro kompleks zakhodiv shchodo zmitsnennya oboronozdatnosti derzhavy ta propozyciyi do projektu Zakonu Ukrayiny «Pro Derzhavnyj byudzheth Ukrayiny na 2015 rik» po stattyakh, povyazanykh iz zabezpechenniam natsionalnoyi bezpeky i oborony Ukrayiny» : ukaz Prezydenta Ukrayiny vid 03.11.2014 r. № 842/2014. Retrieved from <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/842/2014>

12. *Про рішення* Ради національної безпеки і оборони України від 4 листопада 2014 року «Про невідкладні заходи із забезпечення державної безпеки»: указ Президента України від 14.11.2014 р. № 880/2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/880/2014>

13. *Про рішення* Ради національної безпеки і оборони України від 13 жовтня 2015 року «Про Стратегію національно-патріотичного виховання дітей та молоді на 2016–2020 роки»: указ Президента України від 13.10.2015 р. № 580/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/5802015-19494>

14. *Гарі* Букур-Марку, Філіпп Флурі, Тодор Тагаєв. Оборонний менеджмент: ознайомлення. Серія «Менеджмент безпеки та оборони», № 1. – Женева–Київ: Женевський центр демократичного контролю над збройними силами – Центр досліджень армії, конверсії та розроблення, інформаційно-консалтингова компанія Defense Express Group, 2010.

15. *Постижение* военного искусства. Идеиное наследие А. Свечина // Российский военный сборник. Выпуск № 15. – М. : Военный университет. Русский путь, 1999.

12. *Pro rishennya* Rady natsionalnoyi bezpeky i oborony Ukrayiny vid 4 lystopada 2014 roku «Pro nevidkladni zahody iz zabezpechennya derzhavnoyi bezpeky»: ukaz Prezydenta Ukrayiny vid 14.11.2014 r. № 880/2014. Retrieved from <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/880/2014>

13. *Pro rishennya* Rady natsionalnoyi bezpeky i oborony Ukrayiny vid 13 zhovtnya 2015 roku «Pro Stratehiyu nacionalno-patriotychnoho vykhovannya ditei ta molodi na 2016–2020 roky»: ukaz Prezydenta Ukrayiny vid 13.10.2015 r. № 580/2015. Retrieved from <http://www.president.gov.ua/documents/5802015-19494>

14. *Hari* Bukur-Marku, Filipp Fluri, Todor Tahayev. Oboronnyj menedzhment: oznajomlennya. Seriya «Menedzhment bezpeky ta oborony», № 1. – Zheneva–Kyiv: Zhenevskiy tsentr demokratychnoho kontrolyu nad zbrojnymy sylamy – Tsentr doslidzhen armiyi, konversiyi ta rozroblennya, informacijno-konsaltnhova kompaniya Defense Express Group, 2010.

15. *Postyzhennye* voennoho yskusstva. Ydeinoe nasledye A. Svechyna // Rosyiskiy voennyi sbornik. Vypusk № 15. – M. : Voennyi unyversytet. Russkiy put, 1999.

ЕКСПЕРТНЕ ОЦІНЮВАННЯ ВАРІАНТІВ ОСНАЩЕННЯ ЗБРОЙНИХ СИЛ ОЗБРОЄННЯМ ТА ВІЙСЬКОВОЮ ТЕХНІКОЮ

Борохвостов Ігор Валерійович,
кандидат технічних наук, старший науковий співробітник;
Сальнікова Ольга Федорівна,
кандидат технічних наук, старший науковий співробітник

Визначено критерії експертного оцінювання альтернативних варіантів розвитку (оснащення) Збройних Сил, зразків озброєння та військової техніки під час розгляду можливості їх розроблення та виробництва на підприємствах оборонної промисловості при формуванні середньострокових документів оборонного планування. Описано адаптований алгоритм застосування методу аналізу ієрархій для визначення пріоритетності кожного з альтернативних варіантів.

Ключові слова: озброєння та військова техніка, оборонна промисловість, ефективність-вартість, метод аналізу ієрархій.

Borohvostov Igor,
Salnikova Olga

EXPERT ESTIMATION OF POSSIBLE VARIANTS OF EQUIPMENT OF ARMED FORCES BY ARMAMENT AND MILITARY TECHNIQUE TAKING INTO ACCOUNT POSSIBILITIES OF THE DEFENSIVE INDUSTRY.

Criteria of expert estimation of alternative variants of development (equipment of Armed Forces) samples of armament and military technique are defined during consideration of possibility of their working out and manufacture at the enterprises of the defensive industry at formation of intermediate term documents of defensive planning. The adapted algorithm of application of a method of the analysis of hierarchies for definition of priority of each of alternative variants is described.

Keywords: armament and military technique, defensive industry, efficiency-cost, a method of the analysis of hierarchies.

Обрання оптимального та економічно доцільного способу забезпечення потреб Збройних Сил (*далі* – ЗС) в озброєнні та військовій техніці (ОВТ) є складним та різноплановим, а його вирішення супроводжується проведенням певної кількості досліджень у наукових установах Міністерства оборони та Генерального штабу ЗС України, які пов'язані з:

- прогнозуванням воєнно-політичної обстановки довкола України;
- визначенням світових тенденцій якісного розвитку ОВТ;
- прогнозуванням розвитку технологій виробництва ОВТ і технологічного оснащення підприємств оборонної промисловості України;
- прогнозом зміни кількісно-якісного складу (*далі* – КЯС) ОВТ ЗС України.

У попередній публікації [1] обґрунтована пріоритетність вибору варіанта задоволення потреб ЗС в ОВТ при прийнятті відповідних управлінських рішень під час формування переліку заходів програмних документів оборонного планування. В ідеалі вона має відповідати такій послідовності за зменшенням пріоритетності [1].

1. Розроблення та/або виробництво ОВТ, складових частин (вузлів, агрегатів) на підприємствах ОПК України.

2. Участь у коопераційних проектах зі створення ОВТ, складових частин (вузлів, агрегатів).

3. Ліцензійне виробництво ОВТ, складових частин (вузлів, агрегатів) на підприємствах ОПК України.

4. Розгортання виробництва ОВТ, складових частин (вузлів, агрегатів) на підприємствах ОПК України або побудова нових підприємств.

5. Закупівля ОВТ за кордоном, у тому числі за офсетом, лізинг ОВТ.

6. Пошук альтернативних шляхів компенсації потреби в даному типі ОВТ, у тому числі нетрадиційних або асиметричних.

Існує багато експертних методів, за допомогою яких можна з усієї множини обрати той чи інший варіант забезпечення ЗС ОВТ, від індивідуальних до групових [2–4]. У даному випадку можливе застосування будь-якого з них, але, безсумнівно, на більшу увагу заслуговує метод аналізу ієрархій (*далі* – МАІ) [5], який знайшов поширене використання у наукових дослідженнях системи підтримки прийняття управлін-

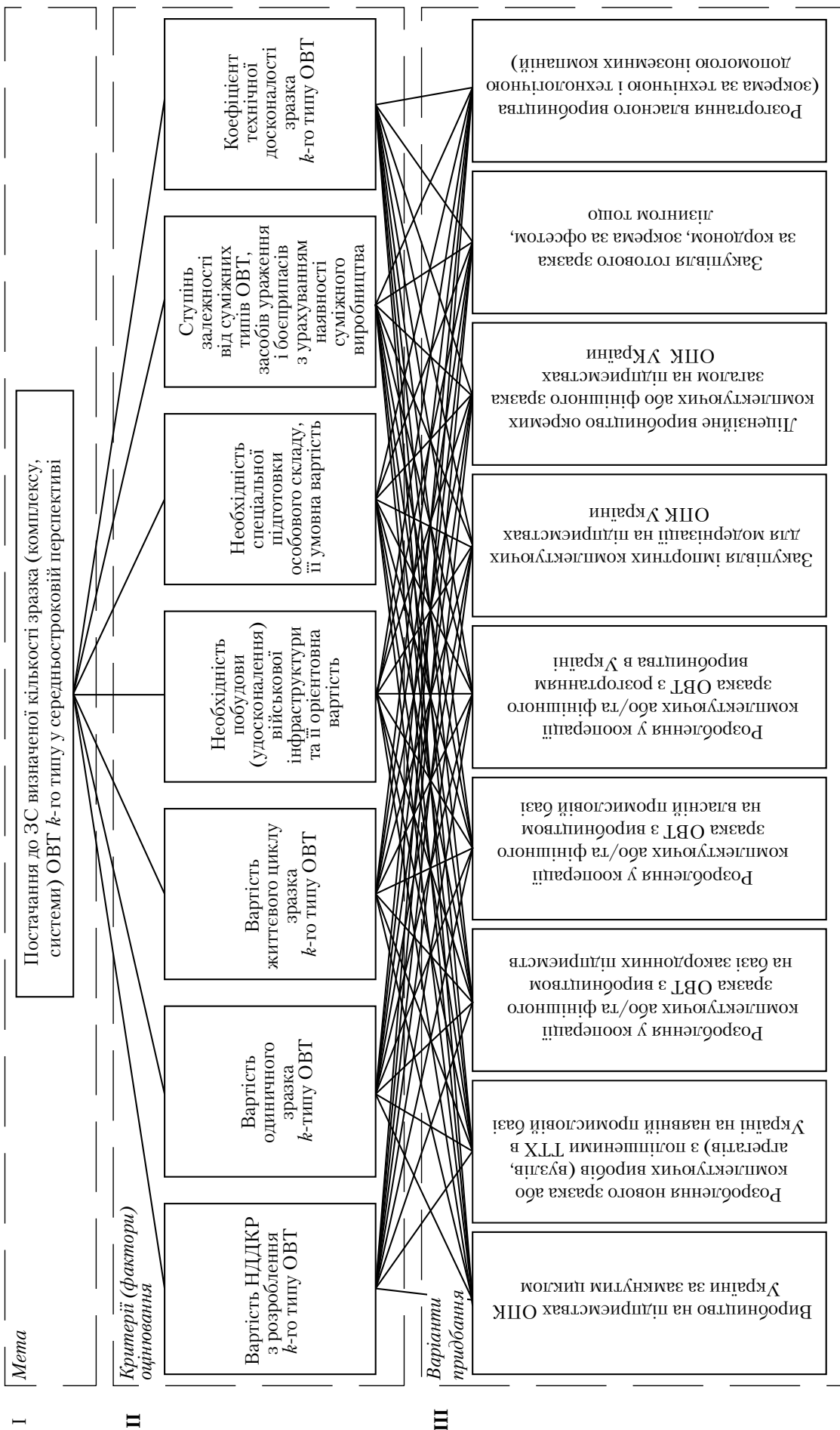


Рис. Дерево ієрархії для визначення варіанта придбання зразка (комплексу, системи) ОВТ k -го типу.

ських рішень в оборонній сфері. Він дозволяє певною мірою формалізувати експертне оцінювання та отримати кількісні значення показників переваги кожного варіанта щодо інших.

Його застосування у будь-якій розрахунковій системі має свої відмінності залежно від об'єктів, що розглядаються, їх структури, внутрішніх й зовнішніх функціональних зв'язків та чинників, що впливають на процеси їх функціонування. Головним в адаптації МАІ до вирішення кожного конкретного завдання є обґрунтоване визначення переліку об'єктів, що підлягають дослідженню, та переліку критеріїв або чинників, за якими зазначені об'єкти мають бути порівняні експертами. Формулювання та спрямованість змістовного наповнення критеріїв (чинників) має відповідати загальній меті експертного опитування, яка зазвичай є першим рівнем ієрархії, що будується на початку досліджень за МАІ.

Коли існує необхідність обрати для кожного k -го типу зразків (комплексів, систем) ОВТ пріоритетний напрям реалізації державної воєнно-технічної політики (*дали* – ВТП) у спосіб визначення ліпшого із зазначених вище варіантів розвитку (придбання для потреб ЗС України) даного типу ОВТ, рівні ієрархії можуть мати вигляд, що наведений на рисунку.

На першому рівні ієрархії як мета є завдання щодо постачання до ЗС визначеної кількості зразків (комплексів, систем) ОВТ k -го типу в середньостроковій перспективі. На другому рівні як чинники або критерії оцінювання, від яких залежить наступний рівень, доцільно обрати тактико-техніко-економічні показники та експлуатаційні умови, притаманні існуючому та прогнозованому стану кожного k -го типу ОВТ, а саме (див. рис.):

Φ_1 – вартість НДДКР з розроблення k -го типу ОВТ;

Φ_2 – вартість одиничного зразка k -го типу ОВТ;

Φ_3 – вартість життєвого циклу зразка k -го типу ОВТ;

Φ_4 – необхідність побудови (удосконалення) військової інфраструктури, її орієнтовна вартість;

Φ_5 – необхідність спеціальної підготовки особового складу, її умовна вартість;

Φ_6 – ступінь залежності від суміжних типів ОВТ, засобів ураження і боєприпасів з урахуванням наявності суміжного виробництва;

Φ_7 – коефіцієнт технічної досконалості зразка k -го типу ОВТ.

На третьому рівні ієрархії як альтернативи розглядаються варіанти придбання (постачання до ЗС) зразка k -го типу ОВТ в дещо розширеному, на відміну від попередньо визначеного переліку для більшої деталізації для умов сучасного стану можливостей оборонної промисловості України (див. рис.):

V_1 – виробництво на підприємствах ОПК України за замкнутим циклом;

V_2 – розроблення нового зразка або комплектуючих виробів (вузлів, агрегатів) з поліпшеними ТТХ в Україні на існуючій промисловій базі;

V_3 – розроблення у кооперації комплектуючих або/та фінішного зразка ОВТ з виробництвом на базі закордонних підприємств;

V_4 – розроблення у кооперації комплектуючих або/та фінішного зразка ОВТ з виробництвом на власній промисловій базі;

V_5 – розроблення у кооперації комплектуючих або/та фінішного зразка ОВТ з розгортанням виробництва в Україні;

V_6 – закупівля імпортованих комплектуючих для модернізації на підприємствах ОПК України;

V_7 – ліцензійне виробництво окремих комплектуючих або фінішного зразка в цілому на підприємствах ОПК України;

V_8 – закупівля готового зразка за кордоном, у тому числі за офсетом, лізингом тощо;

V_9 – розгортання власного виробництва (у тому числі за технічною і технологічною допомогою іноземних компаній).

Завдання постачати до ЗС визначеної кількості зразка (комплексу, системи) ОВТ k -го типу в середньостроковій перспективі у формалізованому вигляді може бути сформульована як визначення сукупного впливу чинників (критеріїв вибору) на обрання варіанту придбання ОВТ.

Розроблена ієрархічна побудова надає можливість сформувати матриці парних порівнянь для кожного з нижніх рівнів: по одній матриці для кожного елемента, що прилягає до рівня зверху (див. рис.). Таким чином, для другого рівня будемо мати одну квадратну матрицю, розмір якої визначається кількістю n чинників (критеріїв), які впливають (табл. 1). Для нашого випадку $n = 7$ (Φ_1, \dots, Φ_7).

Для третього рівня ієрархії кількість матриць визначається кількістю чинників на другому рівні, а розмір матриць визначається числом m варіантів постачання у війська ОВТ (табл. 2). У нашому випадку $m = 9$ (V_1, \dots, V_9).

Наведені матриці мають властивості оберненої симетричності, а Φ_1, \dots, Φ_n та V_{i1}, \dots, V_{im} являють собою вагу або інтенсивність порівнюваних елементів. Елементи отриманих матриць є результатом порівняння за ступенем важливості лівих елементів матриці (рядка) з елементами нагорі (стовпцями) за 9-бальною шкалою відносної важливості згідно з МАІ та адаптованої до умов вирішення поставленого завдання (табл. 3). Оскільки для визначення найліпшої альтернативи доцільно використовувати судження кількох експертів, кожний елемент матриць парних порівнянь являє собою усереднену оцінку, яка обчислюється за стандартною для МАІ процедурою [5].

Після заповнення матриць визначаються локальні пріоритети важливості кожного чинника та варіанта. Для цього обчислюється множина відповідних векторів для кожної матриці, а потім результати нормалізуються до одиниці, ви-

Таблиця 1

Матриця парних порівнянь для оцінки важливості чинників (критеріїв)

Чинники (критерії)	Чинник 1	...	Чинник <i>i</i>	...	Чинник <i>n</i>
Чинник 1	1	...	\hat{O}_1 / \hat{O}_i	...	\hat{O}_1 / \hat{O}_n
...
Чинник <i>i</i>	\hat{O}_i / \hat{O}_1	...	1	...	\hat{O}_i / \hat{O}_n
...
Чинник <i>n</i>	\hat{O}_n / \hat{O}_1	...	\hat{O}_n / \hat{O}_i	...	1

Таблиця 2

Матриця парних порівнянь для оцінки впливу *i*-го чинника на обрання варіанта постачання у війська ОВТ

Варіант придбання	Варіант 1	...	Варіант <i>j</i>	...	Варіант <i>m</i>
Варіант 1	1	...	\hat{A}_{i1} / B_j	...	B_{i1} / B_m
...
Варіант <i>j</i>	B_j / B_{i1}	...	1	...	B_j / B_m
...
Варіант <i>m</i>	B_m / B_{i1}	...	B_m / B_j	...	1

Таблиця 3

Шкала відносної важливості порівнюваних чинників (варіантів)

Перевищення важливості одного порівнюваного чинника (варіанту) над другим	Інтенсивність відносної важливості, балів
Рівна важливість	1
Невелика перевага	2
Помітна перевага	3
Істотна перевага	4
Значна перевага	5
Сильна перевага	6
Дуже сильна перевага	7
Величезна перевага	8
Глобальна перевага	9

Таблиця 4

Локальні пріоритети важливості, отримані за результатами розрахунку матриць третього рівня

Варіант придбання	Чинник 1	...	Чинник <i>i</i>	...	Чинник <i>n</i>
1-й	$L_{11}^{\hat{A}}$	...	$L_{i1}^{\hat{A}}$	...	$L_{n1}^{\hat{A}}$
...
<i>j</i>-й	$L_{1i}^{\hat{A}}$	...	$L_{ii}^{\hat{A}}$	...	$L_{ni}^{\hat{A}}$
...
<i>m</i>-й	$L_{1m}^{\hat{A}}$	...	$L_{im}^{\hat{A}}$	...	$L_{nm}^{\hat{A}}$

значаючи в такий спосіб вектор пріоритетів. Послідовність оброблення матриць така.

Обчислюються оцінки чинників за рядками:

$$L_i^{\hat{O}} = \frac{\hat{O}_i}{\sqrt[n]{\prod_{i=1}^n (\hat{O}_i)}}, \quad L_{ij}^{\hat{A}} = \frac{B_{ij}}{\sqrt[m]{\prod_{j=1}^m (B_{ij})}}$$

де $L_i^{\hat{O}}$ – локальний пріоритет важливості i -го чинника;

$L_{ij}^{\hat{A}}$ – локальний пріоритет важливості j -го варіанта для i -го чинника;

Нормуються результати оцінки:

$$\bar{L}_{ij}^{\hat{A}} = \frac{L_{ij}^{\hat{A}}}{\sum_{j=1}^m L_{ij}^{\hat{A}}}, \quad \bar{L}_i^{\hat{O}} = \frac{L_i^{\hat{O}}}{\sum_{i=1}^n L_i^{\hat{O}}}$$

Результати розрахунків з визначення нормованих векторів пріоритетів матриць третього рівня зводяться до таблиці (табл. 4).

Після визначення всіх локальних пріоритетів важливості вони синтезуються, починаючи з другого рівня вниз, і обчислюються глобальні пріоритети важливості (G_j) обрання кожного j -го варіанта придбання ОВТ k -го типу. Для цього кожний елемент рядка табл. 1 множиться на відповідний елемент нормованого вектора-стовпця матриці другого рівня, а результати складаються впродовж кожного рядка:

$$\begin{cases} G_1 = (\bar{L}_{11}^B \bar{L}_1^{\hat{O}}) + \dots + (\bar{L}_{1n}^B \bar{L}_n^{\hat{O}}) = \sum_{i=1}^n (\bar{L}_{i1}^B \bar{L}_i^{\hat{O}}), \\ \dots \\ G_j = (\bar{L}_{1j}^B \bar{L}_1^{\hat{O}}) + \dots + (\bar{L}_{nj}^B \bar{L}_n^{\hat{O}}) = \sum_{i=1}^n (\bar{L}_{ij}^B \bar{L}_i^{\hat{O}}), \\ \dots \\ G_m = (\bar{L}_{1m}^B \bar{L}_1^{\hat{O}}) + \dots + (\bar{L}_{nm}^B \bar{L}_n^{\hat{O}}) = \sum_{i=1}^n (\bar{L}_{im}^B \bar{L}_i^{\hat{O}}). \end{cases}$$

У межах цієї статті не будемо розглядати всю процедуру проведення експертного оцінювання, акцент був зроблений лише на адаптації МАІ до

виконання завдання обрання варіанта придбання ОВТ, а перевірка погодженості матриць парних порівнянь, як і добір експертів, виконуються за стандартними процедурами МАІ [5].

Отримані кількісні значення показників глобальних пріоритетів важливості є остаточними вихідними даними для осіб, які приймають рішення при формуванні середньострокових програм розвитку ОВТ про пріоритетність варіанта придбання зразка (комплексу, системи) ОВТ k -го типу за критерієм ефективність-вартість. При цьому значення пріоритетності буде додатково супроводжуватися набором довідкового матеріалу, який був отриманий у процесі досліджень, щодо прогнозних (що очікуються) тактико-техніко-економічних показників для кожного варіанта за кожним k -им типом ОВТ.

Висновки

Таким чином, розроблений методичний підхід до визначення шляхів забезпечення ЗС ОВТ дозволяє з урахуванням можливостей ОПК України та динаміки зміни КЯС ОВТ ЗС провести дослідження наукового обґрунтування варіанта придбання ОВТ потрібної номенклатури та якості. Ці дослідження є єдиним формалізованим елементом у системі підтримки прийняття управлінських рішень за напрямом оцінки можливостей ОПК України під час формування середньострокових програм розвитку ОВТ.

Розвитком подальших досліджень, зважаючи на описаний вище незадовільний стан ОПК України щодо задоволення потреб ЗС в ОВТ необхідної кількості і якості та з огляду на економічну ситуацію в країні та її розвиток у середньостроковій перспективі, є передусім пошук альтернативних шляхів компенсації потреби в ОВТ, у тому числі нетрадиційних або асиметричних. Доцільно провести відповідний аналіз напрямів таких досліджень у світі, останніх досягнень фундаментальної науки, насамперед вітчизняних інститутів НАНУ.

Список використаних джерел

1. Борохвостов І. В. Вибір шляхів забезпечення Збройних Сил озброєнням та військовою технікою з урахуванням можливостей оборонно-промислового комплексу України / І. В. Борохвостов, О. Ф. Сальнікова // Стратегіч. пріор. – 2015. – № 1. – С. 19–25.
2. Бешелев С. Д. Экспертные оценки / С. Д. Бешелев, Ф. Г. Гурвич. – М. : Наука, 1973. – 161 с.
3. Саати Т. Аналитическое планирование. Организация систем / Т. Саати, К. Кернс. – М. : Радио и связь, 1991. – 224 с.
4. Янкевич В. Ф. Метод анализа иерархий: модификация системы экспертных оценок и их математической обработки / В. Ф. Янкевич, Г. Ф. Котсубинская // УС и М, 1996. – № 1/2. – С. 85–91.
5. Саати Т. Принятие решений. Метод анализа иерархий / Т. Саати. – М. : Радио и связь, 1993. – 223 с.

References

1. Borokhvastov I. V. Vybir shlyakhiv zabezpechennya Zbroinykh Syl ozbroennyam ta vijskovoyu tekhnikoju z urakhuvannjam mozhlyvostej oboronno-promyslovoho kompleksu Ukrainy / I. V. Borokhvastov, O. F. Salnikova // Stratehich. prior. – 2015. – № 1. – S. 19–25.
2. Beshelev S. D. Jekspertnye ocenki / S. D. Beshelev, F. G. Gurvich. – M. : Nauka, 1973. – 161 s.
3. Saati T. Analiticheskoe planirovanie. Organizacija sistem / T. Saati, K. Kerns. – M. : Radio i svjaz, 1991. – 224 s.
4. Jankevich V. F. Metod analiza ierarhij: modifikacija sistemy jekspertnyh ocenok i ih matematicheskoj obrabotki / V. F. Jankevich, G. F. Kotsjubinskaja // US i M, 1996. – № 1/2. – S. 85–91.
5. Saati T. Prinjatje resheni. Metod analiza ierarhij / T. Saati. – M. : Radio i svjaz, 1993. – 223 s.

УДК 332.05:332.12

РЕГІОНАЛЬНИЙ АСПЕКТ СОЦІАЛЬНОЇ НАПРУЖЕНОСТІ В УКРАЇНІ: СТАН, ЧИННИКИ ФОРМУВАННЯ

Яценко Любов Дмитрівна;
Коломієць Олександра Олександрівна,
кандидат економічних наук

Соціальна напруженість призводить до виникнення соціальних конфліктів, що підриває основи соціальної безпеки. Необхідність багатостороннього розкриття сутності явища соціальної напруженості зумовила здійснення дослідження чинників її формування. Аналіз дії чинників соціально-економічного характеру на соціальну напруженість в регіонах України свідчить про невтішні тенденції в усіх чотирьох досліджуваних сферах: матеріальній забезпеченості і умовах життя населення, трудовій і медико-демографічній сферах. Важливим чинником формування соціальної напруженості в суспільстві виступає неспинний процес посилення просторової неоднорідності регіонів. Усвідомлення цих негативних явищ диктує необхідність прийняття науково-обґрунтованих рішень щодо їх подолання та запобігання виникнення нових викликів та загроз, що підвищують рівень соціальної напруженості в соціально-економічній сфері. Невідкладними заходами на шляху вирішення цих проблем є: здійснення постійного моніторингу соціальної напруженості; включення до плану заходів на виконання Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року процедур, спрямованих на формування та активний розвиток територіальних кластерних структур; розвиток державно-приватного партнерства; підвищення ефективності механізму розробки та реалізації цільових програм; запровадження механізмів, спрямованих на підвищення ефективності ринку праці в Україні; прискорення реформування системи соціальних стандартів та гарантій.

Ключові слова: соціальна напруженість, загрози, соціальна стабільність, матеріальне забезпечення, умови життя, медико-демографічні показники, сфера зайнятості.

Yatsenko Liubov,
Kolomiets Oleksandra

REGIONAL ASPECT OF A SOCIAL TENSION IN UKRAINE: STATE, FORMATION FACTORS.

Social tensions rise to social conflicts that undermine the foundations of social security. The need for multilateral disclosure of the phenomenon of social tension led to the implementation of the study factors of its formation. Analysis of the factors of socio-economic nature to social tension in the regions of Ukraine indicates unfavorable trends in all four studied areas: material security and living conditions, employment and medical-demographic areas. An important factor in the formation of social tension stands steady process of strengthening regional spatial heterogeneity. Awareness of these negative phenomena requires the adoption of evidence-based solutions to overcome them and to prevent the emergence of new challenges and threats that increase the level of social tension in the socio-economic sphere. Urgent measures towards solving these problems are: continuous monitoring of social tension; inclusion in the action plan for implementation of the State strategy of regional development for the period 2020 procedures aimed at formation and active development of regional cluster structures; development of public-private partnerships; increase the effectiveness of the design and implementation programs; introduction of mechanisms to improve the efficiency of the labor market in Ukraine; accelerate the reform of social standards and guarantees.

Keywords: social tensions, threats, social stability, financial security, living conditions, medical and demographic indicators, employment.

Соціально-економічні процеси, що відбуваються в тяжкий для України трансформаційний період, характеризуються складною динамікою та супроводжуються загостренням протиріч, що призводять до посилення соціальної напруженості в суспільстві. Соціальна напруженість, незалежно від того, чи вона наростала поступово, чи загострилася упродовж короткого проміжку часу, призводить до виникнення соціальних конфліктів, що підриває основи не тільки соціальної, а й національної безпеки в цілому. Нинішні кардинальні реформи викликають упереджене ставлення багатьох прошарків населення до здійснюваних перетворень. Суспільна база для потенційного соціального невдоволення доволі широка. Вона складається з тих, хто не сприймає кінцевої мети перетворень (європейський вектор розвитку); тих, хто має негативний досвід суттєвого погіршення власного соціального становища внаслідок реформування часів перебудови і перших років незалежності; значного числа осіб, які вбачають погіршення власних соціальних перспектив у встановленні конкурентного соціально-економічного середовища зі зрозумілими рівнями для всіх правилами гри, та ін.

Особливо ускладнює дотримання соціальної рівноваги ситуація, коли соціальне невдоволення сконцентроване в окремих регіонах країни. В таких умовах аналіз основних чинників формування соціальної напруженості, визначення основних шляхів зниження її рівня та встановлення пріоритетних напрямів забезпечення життєдіяльності регіональних соціумів є найважливішим завданням національної безпеки.

Вперше в Україні в економічному контексті теоретичні і практичні аспекти формування соціальної напруженості в суспільстві були розкриті у працях Лібанової Е. М., Макарової О. В., Балакіревої О. М. Надбанням подальших розробок вітчизняних дослідників стали визначення сутності соціальної напруженості [1], аналіз дії соціально-психологічних чинників соціальної напруженості на загальне соціальне самопочуття в суспільстві [2], а також формування методичних підходів до оцінки рівня соціальної напруженості [3–4], у тому числі й у контексті забезпечення соціально-економічної безпеки регіону [5–6].

Зростання соціальної напруженості в суспільстві в останні кілька років вимагає посилення уваги до регіональних аспектів її формування, ретельного дослідження просторової диференціації цього явища та визначення шляхів пониження її рівня.

Таким чином, **метою** статті є аналіз чинників формування соціальної напруженості на регіональному рівні та визначення пріоритетних напрямів соціально-економічної політики, спрямованої на зниження її рівня і досягнення соціальної стабільності.

Соціальна напруженість суспільства виступає одним із результатуючих показників, що ха-

рактеризують рівень та якість життя населення. Серед її складників особливе місце посідають індикатори матеріальної забезпеченості. Головним джерелом формування купівельної спроможності населення, забезпечення матеріальних та нематеріальних потреб для розвитку особистості є доходи. На жаль, в Україні залишається помітна частина населення (13 %) із розмірами середньодушових доходів на місяць нижче прожиткового мінімуму¹. Якщо в 2013 р. в Донецькій та Харківській областях цей показник був зафіксований на рівні 6 %, то в Тернопільській та Рівненській він сягнув 30 %. Це свідчить про те, що проблема бідності населення та її регіональної диференціації в Україні залишається нагальною. Згадана ситуація склалася головним чином через низький рівень доходів від зайнятості. Розмір заробітної плати, що є індикатором загального життєвого рівня працівників, у середньому по країні у 2,8 раза перевищував розмір мінімальної. У восьми областях України спостерігається менший розрив між цими показниками: розмір середньомісячної зарплати перевищує мінімальний рівень не більше, ніж у два рази. При цьому тільки в Дніпропетровській, Донецькій, Київській та Луганській областях розмір середньомісячної заробітної плати був вищим за середній по Україні, а в Чернігівській, Чернівецькій, Херсонській, Тернопільській, Житомирській, Закарпатській, Волинській він не перевищував 80 % від середнього рівня по країні. Коефіцієнт диференціації регіонів за розміром середньомісячної заробітної плати в останні роки знаходиться в межах 1,5–1,6. Варто зазначити, що значна регіональна диференціація частіше за все зумовлена галузевою спеціалізацією регіону: промисловою чи аграрною спрямованістю його економіки. Як правило, у промислових регіонах рівень доходів значно вищий, ніж в аграрних.

Питома вага заробітної плати у загальних обсягах доходу в цілому по країні знаходилася в 2013 р. на рівні 40 %, а в західних областях ледь сягає 30-відсоткової позначки. Таким чином, значимим джерелом доходів населення все ще залишаються державні соціальні трансферти, найбільш суспільно витратним видом з яких є пенсійні виплати. Незважаючи на численні спроби держави забезпечити всім особам старше працездатного віку мінімально необхідний рівень захисту, в середньому по країні 4 % пенсіонерів отримують пенсію менше встановленого прожиткового мінімуму. За цим показником регіональні розбіжності у 2013 р. спостерігалися незначні: у Волинській області частка таких пенсіонерів складала 6 %, у 14-ти регіонах – 5 % та мінімальна (3 %) була відзначена у Харківській, Луганській, Київській, Дніпропетровській та

¹ Тут і далі інформаційною базою виступають офіційні дані Державної служби статистики України [7].

Донецькій областях. При цьому витрати населення на продукти харчування, що є також важливим мірилом матеріальної забезпеченості, становлять в Україні майже 52 % від обсягів грошових доходів (в економічно розвинених країнах на продовольчі цілі населення витрачає 8–29 % доходів). Максимальне значення цього показника серед регіонів України спостерігається в Херсонській (60,3 %) та Одеській (56,7 %) областях, мінімальне в Чернівецькій та Чернігівській – 46,4 % та 47,5 % відповідно.

Низький рівень матеріальної забезпеченості значної частини населення України та поглиблення просторової диференціації негативно позначаються на рівні споживання, якості життя, можливостях людського розвитку, гальмують процеси формування середнього класу і подолання бідності та генерують невдоволення населення на соціально-економічному ґрунті.

Рівень соціальної напруженості чутливий до змін у сфері зайнятості. Згідно з офіційними даними Державної служби статистики України, кон'юнктура ринку праці в країні останнім часом характеризується значним перевищенням пропозиції робочої сили над її попитом. Рівень безробіття (за методологією МОП) у середньому по Україні упродовж 2011–2013 рр. знаходився у межах 7,2–7,9 %. Найвищий показник безробіття у 2013 р. був зафіксований у Рівненській (9,4 %), Тернопільській (9,4 %), Чернігівській (9,3 %), Житомирській (9,3 %), найнижчий – в Одеській (5,3 %), Київській (6,1 %) та Луганській (6,2 %) областях. Навантаження на одне вільне робоче місце (вакантних посад) у середньому по Україні становило 10 осіб. Критичний дефіцит робочих місць був відзначений у Вінницькій і Хмельницькій областях, найменший – у Дніпропетровській, Київській та Одеській. У цілому загрозлива ситуація щодо невідповідності попиту на пропозиції робочої сили (навантаження на вільне робоче місце більше 20 осіб) спостерігалася в 2013 р. у 10 регіонах. Надлишок пропозиції робочої сили «прихований» також у поширенні практики вимушеної неповної зайнятості. Щороку частка штатних працівників, які перебували в умовах вимушеної неповної зайнятості, складала в ці роки у середньому приблизно 10 %. Загрозливих масштабів у 2013 р. набула неповна зайнятість у регіонах зі значним спадом промислового виробництва: Запорізькій, Дніпропетровській, Львівській, Кіровоградській областях.

Щодо інших негативних тенденцій розвитку ринку праці, то найбільш загрозливою з них виступає збільшення тривалості безробіття. Перебування значної частини населення у стані безробіття протягом тривалого часу не тільки знижує шанси безробітних осіб на працевлаштування, а й погіршує якість трудового потенціалу країни, призводить до посилення соціальної напруженості в суспільстві. Довгострокові безро-

бітні складають групу високого ризику за різними показниками. Фахівці вважають, що упродовж 12–ти місяців у осіб, не зайнятих трудовою діяльністю, втрачається здатність до самоорганізації. Після двох-трьох років їх бездіяльності держава практично втрачає цих людей як робочу силу. Для повноцінної реінтеграції до ринку праці їм необхідна довготривала реабілітація, що потребує додаткових витрат. В Україні середня тривалість пошуку роботи становить 6 місяців. Довший за середньоукраїнський термін демонструють 7 областей країни: Вінницька, Дніпропетровська, Запорізька, Луганська, Львівська, Полтавська та Черкаська.

Одним з найбільш серйозних чинників посилення напруженості на ринку праці виступає наростання затримок з виплатою заробітної плати, заборгованість з якої у 2013 р. складала 2,2 % фонду оплати праці. У регіональному розрізі цей показник коливається від 0,03 % в Чернівецькій області до 5,7 % в Кіровоградській. Контроль над заборгованістю з виплати заробітної плати є однією з головних умов підтримання соціальної стабільності, оскільки зростання цього показника не тільки збільшує соціальну напруженість у галузі зайнятості, а й позначається на інших сферах життєдіяльності населення: матеріальному забезпеченні, медико-демографічних показниках, умовах життя.

Серйозною проблемою в сфері зайнятості в Україні залишаються незадовільні умови праці. Нині в умовах, що не відповідають санітарно-гігієнічним нормам, у країні працює третина робітників, а в промислових областях (Луганській, Дніпропетровській, Донецькій) їх частка сягнула у 2013 р. до 40–50 %.

Зважаючи на погіршення більшості показників ринку праці в економічно нестабільний період, дана сфера життєдіяльності населення суттєво впливає на його соціально-економічне самопочуття і робить значний внесок у посилення загального рівня соціальної напруженості.

Медико-демографічна ситуація, що склалася в Україні в цілому та в окремих її регіонах, визначається як критична, тобто така, що загрожує національній безпеці, соціально-економічній та суспільній стабільності країни. Кризові демографічні процеси призводять до реальних та потенційних масштабних втрат трудових ресурсного потенціалу і, як наслідок – деформації його статеві-вікової структури. У свою чергу, це обумовлює ймовірність виникнення дефіциту життєвого потенціалу населення на період трудової діяльності в майбутньому, суттєвого погіршення якісних характеристик трудових ресурсного потенціалу. Протягом тривалого періоду в Україні спостерігається депопуляція (тобто перевищення числа померлих над кількістю народжених). Однак темпи і масштаби цього явища суттєво різняться в залежності від регіону країни. Так, при середньому показнику природного прирос-

ту по країні 0,76, в окремих областях – Сумській, Полтавській, Донецькій, Луганській та Черкаській – він ледь наближається до 0,60, а в Чернігівській складає всього 0,49. Загальними ж чинниками депопуляції залишаються надзвичайно високий рівень передчасної смертності, передусім смертності чоловіків трудоактивного віку, та відносно невисокий рівень народжуваності.

Найвищі в країні рівні малюкової смертності мають Донецька та Кіровоградська області (більше 11 осіб на 1000 народжених живими при середньому по Україні значенні цього показника 8 осіб), найнижчі – Полтавська та Київська. Найвищі рівні передчасної смертності² демонструють Дніпропетровська, Донецька, Житомирська, Кіровоградська, Луганська, Миколаївська, Чернігівська області, де на рік на 1000 населення відповідного віку припадає більше шести передчасних втрат життя. Високий рівень передчасної смертності зумовлений погіршенням стану здоров'я, поширенням нездорового способу життя і соціально детермінованих захворювань, нерациональним харчуванням, стресами, екологічними умовами, погіршенням умов праці, високим рівнем смертності від зовнішніх причин, підвищенням рівня травматизму (і виробничого, і побутового характеру) тощо. За показниками очікуваної тривалості життя Україна значно поступається країнам Європи. У межах країни Житомирська та Кіровоградська області мають найнижчі в Україні значення, найкращі показники традиційно демонструють західні регіони.

Негативні тенденції у протіканні основних демографічних процесів (смертності, народжуваності та міграції) призводять до постаріння населення і підвищення демоекономічного навантаження на населення працездатного віку. Це загрожує забезпеченню соціальної та економічної стабільності через постаріння працюючого населення (і як наслідок – зменшення пропозиції робочої сили, падіння продуктивності праці), збільшення суспільних витрат на систему охорони здоров'я, проблеми з наповненням фондів соціального призначення та ін.

У 2013 р. демоекономічне навантаження на населення у віці 16–59 років склало 595 осіб на 1000 населення відповідного віку. В Чернігівській, Вінницькій, Кіровоградській, Житомирській, Хмельницькій та Черкаській цей показник знаходився в межах 630–650 осіб. Найменше демоекономічне навантаження спостерігалось на територіях Луганської, Львівської та Харківської областей.

Позитивні демографічні тенденції, що позначилися у другій половині 2000-х років, до останнього часу залишалися відносно стійкими до негативних змін у загальній макроекономічній ситуації. Однак, як показує досвід 1990-х років, сут-

тєве і тривале погіршення соціально-економічних умов життя найгіршим чином позначається на процесі відтворення населення, якість якого, акумулюючи в собі дію практично всіх чинників зовнішнього середовища, сама по собі виступає вагомим індикатором соціальної напруженості.

Умови життя, що є ще одним важливим об'єктом нашого дослідження, характеризуються значними територіальними розбіжностями. Реалізація права на житло, задекларованого Конституцією України (ст. 47) [8], та міжнародними правозахисними документами (такими як Загальна декларація прав людини (ст. 25) [9] та Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права (ст. 11) [10]), є одним із головних завдань державної соціальної політики. На нинішньому етапі реалізації цього завдання забезпеченість населення житлом на території окремих регіонів суттєво відрізняється. Так, якщо у 2013 р. середній показник по Україні становив 22,1 м² на одну особу, то в Київській, Івано-Франківській, Луганській, Херсонській, Донецькій та Кіровоградській областях, де фіксуються найбільш задовільні житлові умови, його значення було вище 23 м². Найнижчий середній показник у Волинській та Рівненській областях – менше 19 м².

Нагальними залишаються питання щодо розвитку соціальної інфраструктури в Україні. Зокрема, це стосується забезпеченості медичними та дошкільними закладами. Незважаючи на той факт, що останнім часом в країні припинено процес закриття дошкільних навчальних закладів та активізовано дії щодо відновлення та розширення їх мережі, в 2013 р. в середньому по країні забезпеченість ними складала лише 62 %. У Донецькій, Полтавській, Сумській, Херсонській та Черкаській областях потреби населення у кількості місць у закладах дошкільного виховання були задовільнені лише на 71–73 %. Найгірша ситуація спостерігалась у Львівській та Івано-Франківській областях, де дефіцит місць у дошкільних закладах сягав 52 % та 61 % відповідно. Слід відзначити, що на такі заклади покладено надзвичайно важливі функції: освіта, навчання, виховання, всебічний розвиток, оздоровлення дітей дошкільного віку, а також надання можливості їхнім батькам поєднувати професійну зайнятість з виконанням батьківських обов'язків.

Щодо регіонального розвитку інфраструктури в системі надання медичної допомоги, то найкраще її характеризує показник забезпеченості населення лікарняними ліжками. Найвищі значення цей показник мав в 2013 р. у Чернігівській, Луганській, Херсонській і Львівській областях, де рівень забезпеченості лікарняними ліжками значно перевищував середній по Україні (8,8 одиниць у розрахунку на 100 тис. населення). Рівень забезпеченості, значно нижчий за середньоукраїнський, мали Чернівецька, Житомирська, Вінницька та Закарпатська області.

² За стандартами ВООЗ смертність осіб віком до 65 років.

Про складність та регіональні відмінності умов життя свідчать також показники, що характеризують криміногенну ситуацію. Так, за період 2011–2013 рр. рівень злочинності в країні зріс на 9 %. Найгірша ситуація у 2013 р. була зафіксована в Луганській та Запорізькій областях, де коефіцієнт злочинності становив 17,7 та 17 випадків злочинів на 100 тис. населення відповідно. Найнижчі показники злочинності продемонстрували у 2013 р. Тернопільська, Хмельницька та Рівненська області – з 5,2; 7,2 та 7,6 випадками відповідно. Таким чином, рівень регіональної диференціації за цим показником є високим і складає 3,4.

Умови життя населення значною мірою визначаються екологічною ситуацією, що виступає вагомим чинником якості життя населення, адже її погіршення створює значні ризики та загрози його здоров'ю та життю. За екологічними показниками у критичному стані знаходяться промислові Донецька, Дніпропетровська та Луганська області, де щорічно в атмосферне повітря потрапляють значні обсяги шкідливих речовин, утворюються та накопичуються відходи промислового та побутового характеру, під впливом високого антропогенного навантаження та нераціонального господарювання погіршується якість води. Найбільш сприятливий екологічний стан в західних регіонах країни.

Ключовим чинником розвитку регіону, включаючи економічну, соціальну, екологічну та інші сфери життєдіяльності суспільства, що прямо чи опосередковано впливають на умови життя населення, виступають капітальні інвестиції. За обсягами капітальних вкладень у розрахунку на душу населення в останні роки впевнено лідирують Київська, Дніпропетровська, Донецька та Полтавська області. В Херсонській, Закарпатській, Сумській та Чернівецькій областях у 2011–2013 рр. обсяг капітальних інвестицій у перерахунку на одного жителя був удвічі або й більше нижчий за середній рівень по країні.

Аналіз свідчить, що за умовами життя регіони країни мають найвищі показники диференціації. Це обумовлено як економічною спеціалізацією окремих територій, так і характеристиками соціальної інфраструктури, що в усіх областях різною мірою задовольняє потреби населення у соціальних послугах.

Таким чином, дослідження окремих аспектів сфери соціально-економічного розвитку регіонів свідчить про невтішні тенденції в усіх чотирьох досліджуваних сферах: матеріальній забезпеченості та умовах життя населення, трудовій і медико-демографічній сферах.

Висновки

Аналіз засвідчує, що низький рівень матеріального забезпечення населення залишається провідним, характерним для всіх регіонів чинником виникнення і збереження високого рівня

соціальної напруженості. Складна ситуація у сфері матеріальної забезпеченості населення регіонів України, що загострюється під впливом кризових процесів, вимагає переосмислення обраної стратегії розвитку в контексті принципової корекції політики доходів. Подальше вирішення проблем має здійснюватися в напрямі підвищення рівня та якості життя населення завдяки досягненню соціально-політичної стабільності, позитивної динаміки економічного розвитку та розширення доступу до гідної праці; створення економіко-правових умов для подолання бідності (серед працюючих у першу чергу); підвищення економічної активності населення та зменшення його розшарування за рівнем доходів; впровадження якісно нових підходів до встановлення соціальних стандартів та гарантій; удосконалення політики доходів, підвищення мотиваційної функції заробітної плати та реформування системи оплати праці з урахуванням міжнародного досвіду та особливостей національної економіки; удосконалення системи соціального забезпечення захисту дітей та молоді, забезпечення ефективності державних програм у соціальній сфері.

Провідною умовою зниження соціальної напруженості є подолання внутрішньо- та міжрегіональної диференціації рівня життя. Прогресивний підхід до вирішення цього завдання полягає не в утриманні населення з «груп ризику» на межі мінімального рівня споживання над межею бідності, а в забезпеченні рівних соціально-економічних можливостей для всіх членів суспільства. Іншими словами, потрібно змінювати спрощене уявлення про те, що соціальна рівновага досягається за рахунок утримання найбільш вразливих верств населення від переходу за межу крайньої бідності (застосуванням так званого «адресного підходу» у наданні соціальної допомоги). Досягнення довгострокової соціальної стабільності неможливе без розбудови її міцної демосоціальної бази – формування середнього класу. І тільки прийнятний рівень заробітної плати в країні допоможе включити до цієї бази таку категорію економічно активних суб'єктів, як наймані працівники, що зробить її дійсно широкою і надійною. В умовах, коли наймані працівники отримують низьку заробітну плату, орієнтовану на мінімальний рівень споживання (так само як і ті, основними доходами яких є державні соціальні виплати – з безробіття, втрати працездатності, пенсійні виплати), не виконується стимулююча функція соціальної політики. Встановлення справедливої винагороди за працю є одним з головних інструментів підтримання соціальної стабільності. У разі його активного застосування у населення формується впевненість, що зайнятість гарантує захист від бідності та відкриває реальні соціальні перспективи для всіх зацікавлених. Адже, за твердженнями фахівців, нерівний майновий

стан членів суспільства є одним із потужних стимулів соціально-економічного прогресу, але лише тоді, коли для кожного створені відносно однакові можливості реалізувати свій потенціал [11]. Якщо такі можливості забезпечуються, не тільки знижується рівень соціального невдоволення, а й послаблюється соціальна напруженість за віссю «багаті-бідні», оскільки в умовах справедливої оплати наймана праця виступає чинником вертикальної мобільності широких верств населення.

Пріоритетом державної політики реформування сфери зайнятості має стати створення правових, економічних та інституційних засад для підвищення ефективності зайнятості населення. Рішення, які приймаються у сферах структурної політики, формування та реалізації інвестиційних програм, політики доходів, розвитку системи освіти тощо, повинні формуватися з урахуванням їхнього очікуваного впливу на сферу зайнятості. Акценти державної політики мають поступово просуватися від практики регулювання поточної ситуації на ринку праці до реалізації превентивних заходів, забезпечення та закріплення прогресивних зрушень у регіональній та галузевій структурах зайнятості. Ці завдання особливо актуальні, оскільки у найближчій перспективі ринок праці сповна відчуватиме вплив соціально-економічних змін, пов'язаних з подоланням наслідків кризи та розгорнутими реформами, що охоплюють практично усі життєво важливі сфери розвитку суспільства.

Найбільш впливові на нинішній день чинники формування соціальної напруженості в сфері зайнятості є результатом відсутності перспективного спрямування політики, що проводиться в цій сфері. Реалізація гарантованих законодавством трудових прав доступна здебільшого лише для працюючих у державному секторі, де стабільна зайнятість є своєрідним способом компенсації низької заробітної плати, що не відповідає ринковим нормам формування ціни праці. Унаслідок цього відбувається розподіл робочої сили між функціонуючими за різними принципами державним і приватним секторами зайнятості. При цьому в приватному секторі державно-нормативне регулювання є обмеженим, а ринкове неможливо здійснювати через спотворення механізму формування вартості робочої сили на ринку праці. Це призводить до порушення трудових прав працівників, посилює дискримінацію у сфері трудових відносин та унеможливує стимулювання приватних роботодавців до вкладень у підвищення якості робочої сили. За відсутності дієвих інструментів впливу на галузь зайнятості держава не зможе адекватно реагувати на посилення соціальної напруженості в сфері прикладання праці.

Загалом же найактуальнішими завданнями активної політики на ринку праці є зменшення безробіття, скорочення низькооплачуваної та ті-

ньювості зайнятості, створення нових високотехнологічних робочих місць та модернізація існуючих, забезпечення ефективних механізмів попередження зовнішньої трудової міграції населення. Наслідком таких заходів має стати зростання реальної заробітної плати як основного джерела грошових надходжень населення та важливого стимулу до трудової активності, що відповідає зростанню ВВП.

Важливою умовою зменшення соціальної напруженості в сфері зайнятості є забезпечення належних умов праці. Крім позитивного соціального та екологічного ефекту, заходи, спрямовані на реалізацію цього завдання, надають роботодавцям економічну вигоду через мінімізацію витрат на лікування потерпілих, виплат штрафів за порушення законодавства в сфері охорони праці, скорочення простою устаткування, спричиненого порушенням виробничого процесу через виникнення форс-мажорних ситуацій.

Соціальна напруженість виникає і через брак уваги держави до довгострокового стратегічного завдання соціальної політики – збереження і розвитку трудових ресурсів потенціалу, яке починається з формування і підтримання сприятливої для забезпечення повноцінної життєдіяльності населення і його стабільного відтворення медико-демографічної ситуації.

Існуюча нині в Україні система охорони здоров'я більшість своїх рис успадкувала від радянської попередниці. За умови достатнього фінансування вона здатна ефективно справлятися з такими завданнями, які успішно реалізовувались у Радянському Союзі: надання гарантованого мінімуму медичних послуг населенню, здійснення первинної і вторинної профілактики захворювань, забезпечення ресурсами пріоритетного розвитку окремих компонентів системи охорони здоров'я (охорона материнства і дитинства, охорона праці). Від цих заходів відповідно можна очікувати зниження смертності від окремих причин, яким можна запобігти: материнської смертності, смертності немовлят і дитячої смертності, а також смертності від інфекцій, хвороб органів дихання, деякою мірою – від хвороб серцево-судинної системи. Тим часом для значного поліпшення медико-демографічної ситуації і суттєвого зниження соціальної напруженості, зумовленої проблемами у цій сфері, потрібно активізувати зусилля держави, спрямовані на подальше скорочення смертності від серцево-судинних хвороб, зменшення випадків смертей від них у більш пізніх вікових групах, а також скорочення смертності від новоутворень. Потрібно виділяти додаткові кошти на розвиток достатньо витратних засобів лікування і профілактики. Особливу увагу потрібно також приділити боротьбі із соціально детермінованими захворюваннями, які самі по собі є провідними чинниками формування соціальної напруженості і відіграють головну роль у зниженні якості людського капіталу.

Зниження смертності за основними її причинами (серцево-судинні захворювання, інфекційні і паразитарні хвороби) потребує втілення заходів, спрямованих на коригування способу життя. З одного боку, такі заходи здаються найбільш доступними, оскільки не потребують значних фінансових вкладень, з другого – вони потребують значних соціальних вкладень, суттєвої переорієнтації діяльності вже працюючих спеціалістів (дільничних терапевтів, педіатрів, сімейних лікарів, шкільних педагогів та психологів, соціальних психологів) на пропаганду здорового способу життя.

Водночас необхідний для підтримання задовільної статеві-вікової структури населення рівень народжуваності може бути досягнений лише за умови розв'язання проблем у сфері матеріального забезпечення населення (особливо осіб працездатного, і відповідно – дітородного віку), проведення активної пронаталістської політики, забезпечення умов для поєднання зайнятості і виконання батьківських обов'язків, підвищення престижу батьківства в суспільстві.

Якість життя населення і умови життя, що її найкраще характеризують, визначаються ефективністю соціальної політики, впроваджуваної державою. Очевидно, що в умовах дефіциту бюджетних ресурсів уряд змушений проводити «жорстку» соціальну політику, яка передбачає обмеження вкладень у соціальну сферу і покращення умов життя. Однак в умовах обмеженості ресурсів не можна одночасно «згортати» всі соціальні програми і зменшувати всі статті соціальних видатків, оскільки такий підхід у довгостроковій перспективі буде мати негативні наслідки у вигляді безповоротних втрат людського капіталу. Натомість потрібно проводити «гнучку» соціальну політику, керовану поточними пріоритетами, що не суперечать стратегічним завданням, і здатну своєчасно реагувати на соціальні зміни. До того ж, в патерналістськи налаштованому суспільстві з високими очікуваннями щодо соціальної ролі держави будь-які кроки уряду у напрямі скорочення своїх соціальних зобов'язань є додатковим чинником підвищення соціальної напруженості. Зменшення державних витрат на

такі базові сфери життєдіяльності як освіта і медицина не тільки призводить до втрат існуючого трудоресурсного потенціалу, а й мінімізує шанси нинішніх дітей (а в перспективі – повноцінних членів суспільства) на гідне місце у новій соціальній структурі. Таким чином, нинішня масова незможність набуває самовідтворювального характеру – економічна і соціальна роль людини у суспільстві визначається переважно її соціальним походженням.

Особливим завданням покращення умов життя є вирішення поточних екологічних проблем, які виступають визначальними чинниками якості і тривалості життя (за дослідженнями науковців, у структурі чинників, що формують ризик здоров'ю, перше місце займає якість повітряного середовища (66,7%), друге – якість харчових продуктів (13,5%) і третє – шумове навантаження (12,6%) [12]). Критичний екологічний стан значної частини території України підтверджує необхідність розробки основ принципово нової соціо-еколого-економічної моделі розвитку суспільства. У цьому контексті доцільно розробити національну довгострокову стратегію соціально-економічного розвитку та плану дій з її реалізації, що має базуватися на принципах концепції сталого розвитку і передбачати єдність економічної, соціальної та екологічної складових. Реалізація цієї стратегії повинна сприяти інтеграції екологічної політики до політик соціально-економічного розвитку національного, регіонального, обласного та місцевого рівня, розвитку секторів економіки з метою збереження та відтворення природного середовища, забезпечення якісних екологічних умов для життя населення та впровадження екологічно збалансованої системи природокористування.

В умовах дефіциту ресурсів контроль над ефективністю вкладень у соціальну сферу є не менш важливим, ніж збереження задовільного рівня її фінансування. При цьому відповідальність за цільове використання коштів повинна бути визначена для чиновників всіх рівнів – від керівників міністерств до виконавців галузевих програм і регіональних проектів.

Список використаних джерел

1. *Слюсаревський М.* Соціальна напруженість: теоретична модель необхідних і достатніх показників / М. Слюсаревський // Наукові студії із соціальної та політичної психології. – 2002. – № 5 (8). – С. 24–34.
2. *Чернявська О. В.* Механізм впливу соціальних змін на соціальну напруженість в сучасній Україні (на прикладі мегаполісу) : автореф. дис. ... к. соц. н. : спец. 22.00.07 / О. В. Чернявська [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://avtoreferat.net/content/view/7143/62>

References

1. *Sljusarevskii M.* Sotsialna napruzhenist: teoretichna model neobhidnih i dostatnih pokaznykiv / M. Sljusarevskii // Naukovi studiyi iz sotsialnoyi ta politichnoyi psihologiyi. – 2002. – № 5 (8). – S. 24–34.
2. *Chernjavskaja O. V.* Mechanizm vplyvu sotsialnih zmin na sotsialnu napruzhenist v suchasniij Ukraini (na prykladij megapolisu) : avtoref. dis. ... k.soc.n. : spets. 22.00.07 / O. V. Chernjavskaja. Retrieved from <http://avtoreferat.net/content/view/7143/62>
3. *Uzunov V. V.* Otsinka i diagnostika sotsialnoyi naprugi v derzhavnih cilovih programah : avtoref. dis.

3. *Узунов В. В.* Оцінка і діагностика соціальної напруги в державних цільових програмах : автореф. дис. ... к. е. н. : спец. 08.00.03 / В. В. Узунов [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.lib.uaru.net/diss/cont/350980.html>.
4. *Белай С. В.* Дослідження соціальної напруженості як передумови виникнення кризових явищ / С. Белай // Теорія та практика державного управління. – 2012. – Вип. 3 (38). – С. 27–34.
5. *Андренко О. А.* Соціальна напруженість як вид загрози соціально-економічній безпеці регіону / О. Андренко // Бізнесінформ. – 2013. – № 9. – С. 119–123.
6. *Белай С. В.* Підхід до моніторингу показників рівня життя населення для попередження виникнення кризових ситуацій соціально-економічного походження / С. В. Белай, В. Е. Лісичин, В. В. Мацюк // Честь і закон. – 2014. – № 2 (49). – С. 13–19.
7. *Державний комітет статистики України* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua/>
8. *Конституція України* : закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>
9. *Загальна декларація прав людини* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_015
10. *Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_042
11. *Гвелесіані А.* Вплив соціально-економічного розвитку диференціації доходів населення України / А. Гвелесіані, І. Литвин // Економіка України. 2010. – № 1. – С. 82–89.
12. *Боев В. М.* Гигиеническая оценка формирования суммарного риска популяционному здоровью на урбанизированных территориях / В. М. Боев, В. И. Дунаев, Р. М. Шагеев // Гиг. и сан. – 2007. – № 5. – С. 12–42.
- ... k.e.n. : spets. 08.00.03 / V. V. Uzunov. Retrieved from <http://www.lib.uaru.net/diss/cont/350980.html>
4. *Belai S. V.* Doslidzhennja sotsialnoyi napruzhennosti jak peredumovy vynyknennja kryzovyh javyshch / S. Belai // Teorija ta praktyka derzhavnogo upravlinnja. – 2012. – Vip. 3 (38). – S. 27–34.
5. *Andrenko O. A.* Sotsialna napruzhennist jak vid zagrozi sotsialno-ekonomichnii bezpetsi regionu / O. Andrenko // Biznesinform. – 2013. – № 9. – S. 119–123.
6. *Belai S. V.* Pidhid do monitoringu pokaznykiv rivnja zhittja naselennja dlja poperedzhennja vynyknennja kryzovyh situatsii sotsialno-ekonomichnogo pohodzhennja / S. V. Belai, V. E. Lisicin, V. V. Macjuk // Chest i zakon. – 2014. – № 2 (49). – S. 13–19.
7. *Derzhavnii komitet statystyky Ukrainy.* Retrieved from <http://www.ukrstat.gov.ua/>
8. *Konstytutsija Ukrainy* : zakon Ukrainy vid 28.06.1996 r. № 254k/96-VR. Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>
9. *Zagalna deklaratsija prav ljudyny.* Retrieved from http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_015
10. *Mizhnarodnii pakt pro ekonomichni, sotsialni i kulturni prava.* Retrieved from http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_042
11. *Gvelesiani A.* Vplyv sotsialno-ekonomichnogo rozvytku dyferentsiatsiyi dohodiv naselennja Ukrainy / A. Gvelesiani, I. Lytvyn // Ekonomika Ukrainy. – 2010. – № 1. – S. 82–89.
12. *Boev V. M.* Gigienicheskaja otsenka formirovanija summarnogo riska populjatsionnomu zdorovju na urbanizovannyh territorijah / V. M. Boev, V. I. Dunaev, R. M. Shageev // Gig. i san. – 2007. – № 5. – S. 12–42.

ОСНОВНІ ПІДХОДИ ДО ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ РЕГІОНАЛЬНОГО ВРЯДУВАННЯ: ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД

Каплан Юлія Борисівна,
кандидат політичних наук

У статті розглядається розвиток регіонального врядування як один із пріоритетних напрямків європейської політики. Обґрунтовано, що через ратифікацію низки засадничих документів Ради Європи Україна взяла на себе зобов'язання щодо поступового вдосконалення системи врядування на рівні регіонів. Зважаючи на це, в статті приділено значну увагу ключовим принципам, засадам і завданням розвитку регіонального врядування в європейських країнах. Зокрема, розглянуто нові підходи до поняття «врядування», принципи «доброго» врядування, ризики їх реалізації у країнах із перехідними політичними системами. Окреслено головні завдання регіонального врядування в країнах – членах ЄС, а саме підвищення ефективності публічної адміністрації, забезпечення оптимальних умов для економічного розвитку, укріплення регіональної демократії, розвиток політичного регіоналізму. Проаналізовано засади і принципи регіональної демократії (регіонального врядування), визначені у ключових європейських документах. Зокрема розглянуто Рамкову рекомендацію про регіональну демократію Ради Європи, яка містить основні орієнтири щодо інституційної розбудови врядування на регіональному рівні. Зроблено висновки щодо подальших напрямів та перспектив розвитку регіонального врядування в Україні.

Ключові слова: врядування, «належне» врядування, регіональне врядування, регіональна демократія.

Каплан Yulia

THE MAIN APPROACHES TO FORMATION OF THE SYSTEM OF NATIONAL GOVERNANCE: EUROPEAN EXPERIENCE.

The article deals with the development of the regional governance as one of the most important priorities of the European policy. It is justified that Ukraine's ratification of a number of the Council of Europe constituent papers is an obligation of a gradual improvement of the governance at the regional level. Considering this the key principles, foundations and goals of the regional governance development of the European countries are paid much attention in the article. In particular the new approaches to the concept of 'governance', the principles of 'good' governance; risk its implementation in the countries with transitional political systems are discussed. The key goals of the regional governance in the EU member-states are outlined, particularly the increasing of the public administration effectiveness, providing of the best conditions for the economic development, strengthening of the regional democracy, development of the political regionalism. The foundations and principles of the regional democracy (regional governance) defined in the key European documents are analyzed. Particularly 'Framework Recommendation for regional democracy' of the Council of Europe is observed, it contains the main ways of the institutional building of the governance at the regional level. Conclusions about further directions and prospects of the regional governance development in Ukraine are prepared.

Keywords: governance, good governance, democratic governance, regional governance, regional democracy.

Становлення дієвої системи регіонального врядування є одним із пріоритетних напрямків європейської політики в межах ЄС упродовж останніх десятиріч. По це свідчить серйозна робота багатьох європейських структур, які реалізують регіональну політику, а також значні розміри фінансової підтримки, яка спрямовується на розвиток регіонів країн-членів та транскордонного співробітництва. У контексті європейських перспектив України становлення регіонального врядування в нашій державі також набуває важливого значення. Підтримка Україною курсу на подальшу розбудову системи дієвого врядування на

рівні регіонів чітко задекларована через ратифікацію й визнання таких важливих європейських нормативно-правових документів РЄ у цій сфері як Європейська хартія місцевого самоврядування [1], Додатковий протокол Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади [2]. Окрім цього «належне врядування» – один із головних загальних принципів, який покладений в основу співробітництва між Україною та ЄС, про що зазначено в Угоді про асоціацію [3].

Попри те, що Україна не є країною – членом ЄС, європейські інституції вже тривалий період

активно намагаються сприяти процесу децентралізації влади в Україні та спрямовувати його в європейське русло. Зокрема Директоратом з питань демократичних інституцій Генерального директорату з питань демократії та політичних справ Ради Європи було підготовлено «Національну стратегію децентралізації та реформи місцевого самоврядування в Україні на 2010–2013 роки» [4]. У запропонованому Радою Європи Плані дій для України на 2015–2017 роки децентралізація та реформа місцевого самоврядування так само визначені окремим завданням [5].

Упродовж останніх 15-ти років Конгрес місцевих і регіональних влад (КМРВЕ) Ради Європи двічі (у 2001 та 2013 рр.) за результатами своїх сесій готував Рекомендації саме для нашої держави про місцеву та регіональну демократію в Україні: Рекомендація КМРВЕ 102 (2001) [6], Рекомендація КМРВЕ 348 (213) [7].

Одними з основних завдань усіх вищезазначених документів є розбудова в Україні системи місцевого врядування на рівні регіонів, яка б передбачала децентралізацію повноважень державної влади, посилення засад ефективності, відповідальності та прозорості діяльності органів державної влади на рівні регіону; формування повноцінних органів регіонального самоврядування; сприяння закріпленню принципів регіональної демократії тощо. Однак в Україні цей процес рухається дуже повільно і багато в чому зумовлений не лише внутрішніми чинниками, а й складною природою самого «регіонального врядування».

Формування системи регіонального врядування є складним і багатоаспектним завданням, оскільки так чи інакше пов'язане з реформуванням інших сфер суспільно-політичного життя: податкової, бюджетної, освітньої, медичної тощо. Крім цього, саме поняття «регіональне врядування» є комплексним і вимагає чіткого розуміння значення таких його важливих складових як «врядування» та «регіоналізм».

Значну увагу питанням реформування системи місцевого і регіонального врядування в Україні приділяють такі відомі вітчизняні дослідники як М. Баймуратов, О. Батанов, О. Кампо, І. Коліушко, А. Колодій, М. Лендъел, В. Панова, М. Пухтинський, А. Ткачук, В. Толкованов.

Метою статті є визначення основних засад реформування публічного врядування на регіональному рівні в країнах – членах ЄС упродовж останніх десятиліть.

Значення регіонального врядування доцільно розглянути крізь призму нового підходу до процесу прийняття рішень на будь-якому рівні управління державою. Йдеться про поняття «врядування» (*governance*), яке головним чином характеризується розширенням кола суб'єктів врядування і, відповідно, зміною ролі держави в управлінні суспільно-політичними та соціально-економічними процесами на різних рівнях, зо-

крема на регіональному. М. Лендъел зазначає, що «під терміном «врядування» розуміють розпорядження владою інститутами публічної влади, до якого мають потенційну можливість залучитися зацікавлені суспільні групи, представники організованої громадськості взагалі» [8]. Автор відзначає наявність різних форм такої співпраці, а саме «партнерство публічної політики», коли центром прийняття рішень є публічні органи влади, які допускають участь громадськості. Іншою формою є «багаторівневе партнерство» – рішення приймаються великою мірою на конкурентній основі між органами влади, приватним і громадським сектором [8].

А. Колодій у своїй статті «Концепція публічного (нового) врядування в її застосуванні до демократичних і перехідних систем» проаналізувала сутність та витоки концепції нового врядування, а також його особливості в країнах з неусталеними демократіями [9]. Зокрема за результатами аналізу наукових праць західних вчених, таких як Ф. Фукуяма, Дж. Стоукер, М. Бевір, Р. Белламі, А. Палумбо, А. Бенц, І. Пондупулос, Р. Роудз, автор узагальнює зміст поняття нового врядування (*governance*). Термін публічне врядування (*public governance*) або нове врядування (*new governance*) характеризується зменшенням ролі уряду та збільшенням ролі інших суб'єктів, які отримують право брати участь у процесі прийняття рішень. Відбувається «зміна ролі держави у процесах управління суспільством. Упродовж усього ХХ ст. держава розросталась і бюрократизувалась, а тепер настав час для повернення цих процесів у зворотному напрямі <...> Частина функцій держави стає надбанням суспільства» [9].

Врядування на регіональному рівні, якщо воно передбачене в країні, є підсистемою загальної системи врядування і складається з органів державної влади, самоврядування, регіональних громад (за умови надання територіальним громадам правового статусу на рівні регіону) та інших суб'єктів врядування (приватний сектор, органи самоорганізації, громадські об'єднання тощо). Як відомо, упродовж останніх десятиліть роль регіонального врядування в європейських країнах значно зросла. Багато в чому це сталося завдяки, з одного боку, об'єднуючих процесів в Європі та реалізації спільної економічної політики країнами – членами ЄС; з другого – впливу глобалізаційних процесів, які вимагають удосконалення системи управління з метою її швидкої адаптації до постійних соціально-економічних змін.

Основні завдання, які ставилися в Європі у контексті розвитку регіонального врядування, умовно можна об'єднати в чотири групи. **Перше**, це пошук шляхів **підвищення ефективності публічної адміністрації**, яке, головним чином, відбувається в межах процесу децентралізації влади – «такий спосіб визначення та роз-

межування завдань і функцій, за якою більшість із них із рівня центральних органів передається на нижчий, і стає власним завданням та повноваженням органів нижчого рівня» [10].

По-друге, забезпечення оптимальних умов для економічного розвитку. Даний аспект має подвійний вимір, з одного боку, формування дієздатного регіонального рівня врядування мусить сприяти економічному розвитку регіону у національному масштабі; з другого – у загальноєвропейському. Йдеться, зокрема, про роль економіки регіонів у загальній економічній стратегії ЄС, транскордонному співробітництві тощо. У національному вимірі серед основних цілей регіональної політики визначається забезпечення безпеки, стабільності та лояльності усіх регіонів до центральних органів влади. Кожна держава намагається підтримувати слабкі регіони (за різними характеристиками) з метою підтримки власної легітимності та збереження єдиного політичного, соціального та економічного простору. Єдність ЄС ґрунтується, перш за все, на економічній інтеграції. Регіональна політика ЄС містить дві складові: політику «згуртованості» – забезпечення соціальної, економічної, територіальної єдності ЄС; та структурну політику – економічні інструменти реалізації політики «згуртованості». Структурна політика ЄС спрямована на підтримку реструктуризації економіки держави як за рахунок ресурсів держави, так і використання ресурсів ЄС. «Це здійснюється на підставі умов, які ставляться перед регіонами для отримання фінансування зі структурних фондів. Їх засоби спрямовуються не на регулярну підтримку, а на певні структурні проекти, спрямовані на зміну структури регіональної економіки» [11].

По-третє, подальше ствердження регіональної демократії. Цей процес також відбувається у двох вимірах – національному та загальноєвропейському. Це, зокрема, забезпечення механізмів залучення регіональної громади до участі у вирішенні питань місцевого значення, а також гарантування безпосередньої участі представників регіонів у прийнятті рішень на рівні ЄС через відповідні наднаціональні європейські структури.

По-четверте, розвиток політичного регіоналізму. Поняття політичного регіоналізму виникло як проміжний (середній) вимір державного устрою між унітарністю та федеративністю [12]. В умовах здійснення політики регіоналізації держава залишається унітарною, проте регіони отримують різні ступені автономності. Зокрема «виокремлюють три основні моделі публічної регіональної влади: автономний регіон, самоврядний регіон, адміністративний регіон» [13].

На сьогодні «регіоналізм» є однією з ключових ідей і політик ЄС. Різні підходи до регіоналізму поєднані однією головною метою – пошуком належного місця регіону у внутрішніх і зо-

внішніх процесах розвитку держави задля забезпечення її сталого розвитку. Через появу нових суспільно-політичних і соціально-економічних завдань зміст і значення регіоналістичних підходів постійно еволюціонують. Заглиблюючись у, так би мовити, філософію «нового регіоналізму», слід відзначити дві його важливі характеристики. По-перше, поняття регіонального розвитку застосовується у сенсі зростання – явища і процеси набувають нової якості. По-друге, регіони у результаті процесу децентралізації влади отримують більше власних повноважень. Зокрема, «більшість теорій регіонального розвитку традиційно пов'язують регіональне зростання з ефективним державним управлінням. Нині дуже актуальним є посилення концепції саморозвитку регіонів <...> – розвиток, який відбувається з урахуванням їхніх особливостей та інтересів за передачі відповідальності за цей процес на місцеву владу» [14]. З метою сприяння саморозвитку регіонів в ЄС закладаються різні стимули для регіональних самоінвестицій. Крім цього, відбувається певна еволюція завдань регіонального розвитку (зростання). Передусім збільшується кількість завдань, вони не обмежуються виключно соціально-економічними потребами. Регіональне зростання за сучасних умов спрямоване на збереження і розвиток людського потенціалу в різних вимірах – культурному, соціальному, освітньому, кваліфікаційному тощо. В економічній сфері окрема увага приділяється розвитку інноваційних, інформаційних, енергозберігаючих технологій. Важливим пріоритетом є збереження природних ресурсів. Таким чином, сучасна регіональна політика спрямована на «гармонізацію всіх систем регіону» [15].

Важливо зазначити, що західні дослідники не ставлять знаку рівності між поняттями нового та демократичного врядування. Збільшення кількості суб'єктів не завжди гарантує демократичність врядування. А. Колодій наголошує, що «демократичне врядування – це його частковий випадок... Особливо це важливо для молодих демократій і гібридних режимів, де сама собою демократичність не з'явиться» [9].

Поява нових підходів до системи врядування, зокрема розширення кола суб'єктів врядування і обмеження ролі держави, є логічним продовженням еволюційного шляху саме розвинених демократій. Її реалізація повною мірою може бути забезпечена за наявності таких сталих демократичних практик і процедур – дотримання органами державної влади і самоврядування принципів відповідальності, ефективності, відкритості, підзвітності тощо; високим ступенем розвитку громадянського суспільства, активністю та відповідальністю територіальних громад, а також органів самоорганізації населення.

Про те, що нові засади системи врядування і децентралізація як одна з її складових не завжди призводить до підвищення демократичності на

різних рівнях врядування, зазначають І. Кресіна та О. Стойко у своїй статті «Перші підсумки виконання коаліційної угоди, що зроблено для децентралізації?» [16]. Спираючись на інші наукові розробки, авторки наголошують, що «не існує жодних об'єктивних причин ні для того, щоб децентралізовані уряди були більш демократичними, ніж централізовані, ні для того, щоб місцеві вибори гарантували формування ефективнішого керівництва» [16]. На думку авторок статті те, що дійсно може сприяти якості врядування це, *по-перше*, справжні конкурентні вибори; *по-друге*, державна політика, яка спрямована на всеохоплююче реформування системи врядування. Від себе додаю, що швидше за все, ще й стратегічне бачення місця і ролі місцевого і регіонального врядування у загальній системі влади; удосконалення функцій, повноважень, підзвітності, відповідальності та професійного рівня співробітників на різних рівнях врядування. *По-третє*, це бажання та активна участь громадянськості у реалізації вищенаведених завдань.

Саме задля сприяння виключно демократичному шляху розвитку європейських держав було розроблено широківідому концепцію «належного врядування» («*good governance*»), що містить 12 обов'язкових принципів нового врядування. На думку А. Колодій, вони є орієнтирами, перш за все для країн із дефіцитом демократії. Принципи належного врядування визначені в Європейській стратегії щодо інновацій та доброго врядування на місцевому рівні [17]. Зазначена Стратегія була прийнята у Валенсії у 2007 р. під час Конференції європейських міністрів, відповідальних за місцеве самоврядування. Її основною ідеєю є те, що **добре врядування є необхідною вимогою для всіх рівнів державного управління**. Серед основних завдань Стратегії визначено, що держави мають створити і підтримувати інституційні передумови для вдосконалення врядування на місцевому рівні, покладаючись на свої чинні зобов'язання у відповідності до Європейської Хартії місцевого самоврядування та інших стандартів Ради Європи.

Власне для дослідників цього питання 12 принципів нового демократичного врядування є добре відомими, а саме – чесні вибори, відповідальність, дієвість та ефективність, відкритість і прозорість, верховенство закону, етична поведінка, компетентність і спроможність, інновації та відкритість до змін, сталий розвиток, грамотний фінансовий менеджмент, права людини і культурне різноманіття, підзвітність. За цими ніби декларативними принципами передбачається створення дієвих, відповідальних та підзвітних органів публічної адміністрації на всіх рівнях врядування [18].

Згодом, під час конференції міністрів РЄ, відповідальних за місцеве та регіональне врядування, в Утрехті у 2009 р. були чіткіше визначені

принципи саме регіонального врядування. У питанні розвитку регіональної демократії вона стала певним наступним кроком, оскільки реалізовувала наміри, задекларовані під час Конференції європейських міністрів, відповідальних за місцеве врядування, у Валенсії (2007 р.). Зокрема в Утрехтській декларації «Про добре місцеве та регіональне врядування в неспокійний час: проблеми змін» [19] зазначено, що у її Додатку визначені критерії, які можуть використовуватися як документ для здійснення інституційних реформ та системи управління на регіональному рівні.

Власне у Додатку міститься «Порядок денний стосовно забезпечення доброго місцевого та регіонального врядування» [19]. Серед його загальних положень відзначається необхідність створення автономної та демократичної системи регіонального врядування, яка має обов'язково містити систему органів самоврядування. При цьому створення системи врядування має передбачати можливості її постійного удосконалення та оновлення задля забезпечення спроможності реагувати на мінливі суспільно-політичні та соціально-економічні процеси.

Для реалізації зазначених вище загальних цілей в Утрехтському порядку денному визначено тринадцять завдань, серед яких варто відзначити наступні:

- поліпшення спроможності та якості врядування місцевих і регіональних громад або влад;
- спрощення та зменшення вартості нинішньої системи місцевого і регіонального врядування та підвищення її ефективності;
- поліпшення доступу до громадських послуг, що надаються на місцевому та регіональному рівні;
- боротьба з низьким рівнем демократичної участі в громадському житті на місцевому і регіональному рівні;
- полегшення трансакційного співробітництва для місцевих та регіональних влад;
- боротьба з корупцією в місцевій та регіональній владі;
- посилення соціальної згуртованості й протидія збільшенню політичного та релігійного радикалізму.

Загалом конференція в Утрехті мала особливе значення для певного унормування засад розбудови системи регіонального врядування. За її результатами у 2011 р. також було підготовлено «Рамкову рекомендацію Ради Європи про регіональну демократію». За своїм правовим статусом вона має виключно дорадчий характер, проте її автори сподіваються, що кожна держава «може застосовувати принципи, концепції і можливості, які вона вважає найбільш відповідними і актуальними для формування своєї регіональної інституційної практики для розвитку якісного управління» [20]. У Рекомендації містяться основні орієнтири щодо інституційної

розбудови врядування на регіональному рівні. Зокрема, держави мають гарантувати регіональне самоврядування (закріплене у національному законодавстві), яке повинно складатися з представницького та виконавчого органів. Відносини між органами самоврядування та іншими органами субнаціонального рівня базуються на принципі взаємної співпраці. Регіональні органи самоврядування повинні мати ресурси відповідно до своєї компетенції, щоб ефективно здійснювати власні повноваження. Контроль державної влади за діяльністю органів самоврядування здійснюється за принципом оцінки законності рішень у межах їх повноважень. Оцінка робиться лише постфактум і заходи контролю обов'язково мають бути пропорційними рівню прийнятого рішення. Контроль за делегованими повноваженнями передбачає можливість оцінки доцільності рішення.

У Рамковій рекомендації підкреслюються три важливі принципи розбудови регіонального врядування: **субсидіарність** (прийняття рішень на найближчому до громадян рівні), **територіальна згуртованість** (рівність громадян у забезпеченні послугами незалежно від того, де вони мешкають) і **федеральна лояльність** (діяльність органів регіонального врядування має відбуватися виключно в межах національних інтересів та збереження територіальної цілісності країни).

Окрім цього, у Рамковій рекомендації передбачається, що компетенція органів регіонального врядування має охоплювати такі важливі сфери життя регіону як економіка, соціальний захист, охорона здоров'я, культура, освіта, охорона навколишнього середовища. Особливої уваги заслуговують повноваження щодо передбаченої «позарегіональної» діяльності, а саме право:

- брати участь у прийнятті рішень на центральному рівні, якщо це стосується їх компетенції (через офіційне представництво в органах державної влади – наприклад, наявність другої палати парламенту);
- членства представників регіонів у міжнародних організаціях регіональних органів влади;
- транскордонного та міжрегіонального співробітництва – співпраця з територіальними органами влади інших країн.

Висновки

Розбудова системи регіонального врядування в європейських країнах відбувається на засадах впровадження нових підходів до самого поняття «врядування». У ЄС – це тривалий процес, який відображає певну еволюцію поглядів на принципи і пріоритети розвитку суспільства загалом і територіальних громад зокрема. Врядування у новому сенсі передбачає збільшення кількості суб'єктів, що беруть участь у суспільних (регіональних) справах. Однак, навіть для

розвинених країн цей процес не є абсолютно безпечним у сенсі забезпечення його демократичності, а тим паче для країн із дефіцитом демократичного досвіду.

Небезпека виникає через появу широких можливостей впливати на прийняття рішень регіонального характеру суб'єктами, які дуже часто можуть обстоювати виключно власні інтереси. Європейські документи, що містять основні принципи саме «доброто» або «належного» врядування, спрямовані на встановлення і закріплення демократичних практик. Проте вони мають дорадчий характер, що не сприяє їх обов'язковому виконанню.

З іншого боку, процес розвитку регіонального врядування в країнах – членах ЄС відбувається головним чином у межах цілей і завдань регіональної політики всього європейського об'єднання – перетворення субнаціональних органів влади країн-членів на доволі впливових суб'єктів здійснення регіональної політики як на національному, так і загальноєвропейському рівнях. Це, своєю чергою, зумовлює пріоритетність реалізації європейськими державами таких завдань:

- утворення самоврядних органів на рівні регіону;
- створення передумов для економічного саморозвитку регіонів;
- забезпечення належних нормативно-правових та організаційних засад для транскордонного співробітництва регіонів;
- розвиток регіональної демократії шляхом залучення громад, органів самоорганізації населення, бізнесу до процесу прийняття рішень на регіональному рівні.

Крім того, регіональна політика європейських держав щодо соціально-економічного розвитку регіонів великою мірою узгоджується із загальними цілями економічного розвитку ЄС, що безпосередньо відображається у тісній співпраці європейських структурних фондів із регіональними владами.

Виходячи з того, що Україна і країни – члени ЄС знаходяться в різних точках на шляху розбудови регіональної демократії (врядування), і в нашої держави немає таких «жорстких» рамок з виконання ключових принципів і завдань регіонального розвитку в межах ЄС, як, наприклад, у Польщі, Угорщині в умовах набуття членства в ЄС, Україні слід дуже обережно рухатися у цьому напрямі, спрямовуючи свої зусилля головним чином на створення конституційно-правових засад для подальшої розбудови відповідальних, підзвітних (державі та громаді), дієвих, демократичних органів регіональної влади. При цьому важливо дотримуватися трьох ключових принципів регіональної демократії в Європі – субсидіарності, федеральної лояльності (*federal loyalty*), територіальної згуртованості (*territorial cohesion*).

Список використаних джерел

1. *Європейська хартія місцевого самоврядування* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_036
2. *Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_946/paran2#n2
3. *Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/kmu/docs/EA/TITLE_I.pdf
4. *Національна стратегія децентралізації та реформи місцевого самоврядування в Україні на 2010–2013 роки* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/201210/%D0%9F%D1%80%D0%BE%>
5. *План дій для України на 2015–2017 роки* / Комітет міністрів Ради Європи [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://reforms.in.ua/Content/Download/other_key_documents/Action%20plan%202015-2017_ua.pdf
6. *Рекомендація 102 (2001) о местной и региональной демократии в Украине* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=REC\(2001\)102&Language=lanRussian&Ver=original&Site=Congress&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=CACC9A&BackColorLogged=EFEA9C](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=REC(2001)102&Language=lanRussian&Ver=original&Site=Congress&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=CACC9A&BackColorLogged=EFEA9C)
7. *Рекомендація 348 (213). Місцева і регіональна демократія в Україні / Конгрес місцевих і регіональних влад Ради Європи* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.slg-coe.org.ua/wp-content>
8. *Лендль М. Регіональне врядування та демократія* / М. Лендль, І. Конопльова [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.armisbi.ru/filelib/sou/p11.pdf>
9. *Колодій А. Концепція публічного (нового) врядування в її застосуванні до демократичних і перехідних систем* / А. Колодій [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.lvivacademy.com/visnik10/fail/Kolodij.pdf
10. *Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України* / О. М. Бориславська, І. Б. Заверуха, А. М. Школик [та ін.] // Центр політико-правових реформ. – К. : 2012. – С. 13.
11. *Яровой Г. Европейский союз для регионов* / Г. Яровой, Е. Белокурова. – С-Пб. : Норма, 2012. – С. 69.
12. *Татусяк С. Регіональний рівень врядування у Європейському Союзі* / С. Татусяк [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2011/2011_01\(8\)/11tspves.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2011/2011_01(8)/11tspves.pdf)
13. *Малиновський В. Регіональний рівень організації влади країн Європи: сучасний стан та тенденції розвитку* / В. Малиновський [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.irbis-nbu.gov.ua/>

References

1. *Yevropeiska khartiya mistsevoho samovryaduvannya*. Retrieved from http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_036
2. *Dodatkovyi protokol do Yevropeiskoyi khartiyyi mistsevoho samovryaduvannya pro pravo uchasti u spravakh mistsevoho orhanu vlady*. Retrieved from http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_946/paran2#n2
3. *Uhoda pro asotsiatsiyu mizh Ukrayinoyu, z odniyeyi storony, ta Yevropejskym Soyuzom, Yevropejskym spivtovarystvom z atomnoyi enerhiyi i yikhnimy derzhavamy-chlenamy, z inshoyi storony*. Retrieved from http://www.kmu.gov.ua/kmu/docs/EA/TITLE_I.pdf
4. *Natsionalna stratehiya detsentralizatsiyi ta reformy mistsevoho samovryaduvannya v Ukrayini na 2010–2013 roky*. Retrieved from <http://www.slg-coe.org.ua/wp-content>
5. *Plan dii dlya Ukrayiny na 2015–2017 roky* / Komitet ministriv Rady Yevropy. Retrieved from http://reforms.in.ua/Content/Download/other_key_documents/Action%20plan%202015-2017_ua.pdf
6. *Rekomendatsiya 102 (2001) o mestnoi i rehyonalnoi demokratii v Ukraine*. Retrieved from [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=REC\(2001\)102&Language=lanRussian&Ver=original&Site=Congress&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=CACC9A&BackColorLogged=EFEA9C](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=REC(2001)102&Language=lanRussian&Ver=original&Site=Congress&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=CACC9A&BackColorLogged=EFEA9C)
7. *Rekomendatsiya 348 (213). Mistseva i rehyonalna demokratiya v Ukrayini / Konhres mistsevykh i rehyonalnykh vlad Rady Yevropy*. Retrieved from <http://www.slg-coe.org.ua/wp-content>
8. *Lendel M. Rehyonalne vryaduvannya ta demokratiya* / M. Lenel, I. Konoplova. Retrieved from <http://www.armisbi.ru/filelib/sou/p11.pdf>
9. *Kolodii A. Kontsepsiya publichnoho (novoho) vryaduvannya v yiyi zastosuvanni do demokratychnykh i perekhidnykh system* / A. Kolodii. Retrieved from www.lvivacademy.com/visnik10/fail/Kolodij.pdf
10. *Detsentralizatsiya publichnoyi vlady: dosvid yevropeyskykh krayin ta perspektyvy Ukrayiny* / O. M. Boryslavska, I. B. Zaverukha, A. M. Shkolyk [ta in.] // Tsentri polityko-pravovykh reform. – K. : 2012. – S. 13.
11. *Yarovoi H. Evropejskyi soyuz dlya rehyonov* / H. Yarovoi, E. Belokurova. – S-Pb. : Norma, 2012. – S. 69.
12. *Tatusyak S. Rehyonalnyj riven vryaduvannya u Yevropejskomu Soyuzi* / S. Tatusyak [Elektronnyj resurs]. – Rezhym dostupu: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2011/2011_01\(8\)/11tspves.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2011/2011_01(8)/11tspves.pdf)
13. *Malynovskiy V. Rehyonalnyi riven orhanyzatsiyi vlady krayin Yevropy: suchasnyi stan ta tendentsiyi rozvytku* / V. Malynovskiy. Retrieved from http://www.irbis-nbu.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbu/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASPmeta&C21COM=S&S21P03=FILE=&S21STR=Vnadu_2013_1_18

gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuvcgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASPmeta&C21COM=S&2_S21P03=FILA=&2_S21STR=Vnadu_2013_1_18

14. *Панова В.* Парадигма «нового регіоналізму» в Європейському Союзі / В. Панова [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.viche.info/journal/1022/>

15. *Прохорова В. М.* Європейський досвід щодо формування регіональної політики / В. М. Прохорова [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Nie_2014_2_31.pdf

16. *Кресіна І.* Перші підсумки виконання коаліційної угоди, що зроблено для децентралізації? / І. Кресіна, О. Стойко [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://gazeta.dt.ua/internal/pershi-pidsumki-vikonannya-koalitsiynoyi-ugodi-scho-zrobлено-dlya-decentralizaciyi-.html>

17. *Strategy for innovation and Good Governance at Local Level / The Committee of Ministers of Council of Europe* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/Strategy_Innovation/default_en.asp

18. *The 12 principles for good governance at local level, with tools for implementation* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/Strategy_Innovation/12principles_en.asp

19. *Утрехтська* декларація про добре місцеве та регіональне врядування в неспокійний час: проблеми змін [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/994_a16

20. *Регіональна демократія* : рамкова рекомендація Ради Європи [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2232355&SecMode=1&DocId=1974014&Usage=2>

14. *Panova V.* Paradyhma «novoho rehionalizmu» v Yevropejskomu Soyuzi / V. Panova [Elektronnyj resurs]. – Rezhym dostupu: <http://www.viche.info/journal/1022/>

15. *Prokhorova V. M.* Yevropeyskyi dosvid shchodo formuvannya rehionalnoyi polityky / V. M. Prokhorova [Elektronnyj resurs]. – Rezhym dostupu: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Nie_2014_2_31.pdf

16. *Kresina I.* Pershi pidsumky vykonannya koalitsiynoyi uhody, shcho зроблено dlya detsentralizatsiyi? / I. Kresina, O. Stoiko. Retrieved from <http://gazeta.dt.ua/internal/pershi-pidsumki-vikonannya-koalitsiynoyi-ugodi-scho-zrobлено-dlya-decentralizaciyi-.html>

17. *Strategy for innovation and Good Governance at Local Level / The Committee of Ministers of Council of Europe.* Retrieved from http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/Strategy_Innovation/default_en.asp

18. *The 12 principles for good governance at local level, with tools for implementation.* Retrieved from http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/Strategy_Innovation/12principles_en.asp

19. *Utrekhtska* deklaratsiya pro dobre mistseve ta rehionalne vryaduvannya v nespokiyniyi chas: problemy zmin. Retrieved from http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/994_a16

20. *Rehionalna* demokratiya : ramkova rekomendatsiya Rady Yevropy. Retrieved from <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2232355&SecMode=1&DocId=1974014&Usage=2>

УДК 354:316.3'42

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ЗВ'ЯЗКУ ТА ІНФОРМАТИЗАЦІЇ: ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ

Семенченко Андрій Іванович,
доктор наук з державного управління, професор

Досліджено стан, основні тенденції та чинники впливу, принципи, категоріально-понятійний апарат, методологічні підходи, моделі систем і механізмів державного управління й регулювання розвитком зв'язку та інформатизації в Україні. Визначено пріоритети й основні завдання державного регулятора та головного центрального органу виконавчої влади у сфері зв'язку та інформатизації, обґрунтовано модель їх взаємодії з іншими державними органами.

Ключові слова: державне управління, державне регулювання, організаційно-правові механізми, інформаційна інфраструктура, інформатизація, інформаційне суспільство.

Semenchenko Andrii

THE MECHANISMS OF THE GOVERNANCE AND REGULATION OF THE DEVELOPMENT OF THE COMMUNICATION AND INFORMATIZATION: THEORETICAL-METHODOLOGICAL BASES.

In the article are investigated condition, basic tendencies and effect factors, principles, categories and concepts, methodological approaches, models of the systems and mechanisms of the governance and regulation of the development of the communication and informatization in Ukraine. There are designated the priorities and main tasks of the state regulator and main agency of the central agencies of executive power in the communication and informatization and are grounded the model of their interaction with other government agencies is substantiated.

Keywords: governance, government regulation, organizational and law mechanisms, information infrastructure, informatization, information society.

Особливістю сучасного розвитку інформаційного суспільства в Україні є здійснення комплексу реформ, насамперед конституційної та адміністративної, посилення процесів демократизації суспільства та формування громадянського суспільства, дерегуляції ринку, підготовка України до чергового міжнародного саміту з розвитку інформаційного суспільства. Зазначені процеси обумовлюють актуальність оцінювання стану розвитку інформаційного суспільства в Україні, його інформаційної інфраструктури та, зокрема, розроблення теоретико-методологічних засад формування механізмів державного управління та регулювання розвитком зв'язку та інформатизації.

Проблемі державного управління й регулювання розвитком інформаційного суспільства та

інформатизації приділяється достатньо уваги в дослідженнях і зарубіжних, і вітчизняних фахівців. Сформульовано різні підходи до розв'язання цих проблем, які, однак, недостатньо враховують особливості країни їх впровадження. Так, зазначені питання досліджували А. Б. Антопольський, А. Гоулднер, І. Л. Бачило, М. З. Згуровський, І. Б. Жилияєв, М. Кастельс, М. Маккліуэн, И. Масуда, І. С. Мелюхін, Г.Л. Смолян, Л. В. Сморгунов, А. В. Соколов, А. І. Соловьев, О. Тоффлер, А. Турен, А. Д. Урсул, Ф. Уэбстер, В. М. Цигичко, Д. С. Чепкашин та ін. Особливого значення мають роботи, в яких знайшли відображення не тільки теоретичні питання, а й практика їх безпосереднього впровадження.

Проте проблема підвищення рівня об'єктивізації механізмів державного управління і регулювання розвитком зв'язку та інформатизації залишається актуальною й до кінця нерозв'язаною: потребують розвитку теоретико-методологічні засади формування відповідних механізмів; відсутнє чітке розмежування між органами державного управління та регулювання, особливо у сфері інформатизації; невизначено пріоритети й завдання та функції державного регулятора в цій сфері; не враховано особливості конституційної та адміністративної реформ в Україні, а також лише частково враховано конвергенцію інформаційних і телекомунікаційних технологій в організаційно-правових механізмах.

Метою статті є розроблення теоретико-методологічних засад формування механізмів державного управління й регулювання розвитком зв'язку та інформатизації, обґрунтування пріоритетів діяльності й основних завдань державного регулятора та координатора в цій сфері.

Під час формування (модернізації) організаційно-правових механізмів системи державного управління розвитком інформаційної інфраструктури інформаційного суспільства (організаційно-правові механізми) необхідно враховувати такі загальні тенденції, як глобалізація, конвергенція інформаційних і телекомунікаційних технологій (*далі* – ІКТ), їх динамічний і масштабний розвиток та впровадження в усі сфери суспільного життя, розмежування державних управлінських і регуляторних функцій у сфері ІКТ й покладання їх на окремі державні органи, децентралізацію та деконцентрацію, дерегуляцію влади, широке впровадження в управлінську діяльність сучасних управлінських методів, насамперед стратегічного управління, державного менеджменту, мережевого державного управління тощо.

Так, наприклад, урахування процесу конвергенції ІКТ обумовлює доцільність створення в організаційній системі державного управління єдиного державного органу управління сферою ІКТ, а виокремлення управлінської та регуляторної функцій передбачає наявність окремого центрального органу виконавчої влади, підпорядкованого уряду, й незалежного від уряду регулятора – державного колегіального органу, підпорядкованого або Президенту, або парламенту. Саме така організаційна модель державного управління впроваджена в країнах ЄС (щодо механізмів Цифрового порядку денного), а також у більшості провідних країн світу.

Неналежний стан організаційно-правового забезпечення у сфері зв'язку та інформатизації призвів в Україні до відсутності єдиного координаційного центру, дублювання функцій і завдань між органами державної влади, перманентних змін їх структури, функцій та завдань, конкуренції між ними за вплив на сферу, її розпорошеності, а також до відсутності взаємоузго-

дженості, декларативності чинних механізмів державного управління та регулювання.

Сучасна практика управління інформатизації в Україні ігнорує значну складність і багатофакторний характер інформатизації, різнотиповість та ієрархічність її акторів, багаторівневість систем управління, що обумовлює нечіткість пріоритетів управління інформатизацією, відсутність єдності цілепокладання та стратегій, некоординованих дій, неефективності узгоджених між собою проектів.

Відсутність необхідної координованості в діяльності органів влади посилюється відсутністю взаємної узгодженості наявних механізмів державного управління в цій сфері, а саме[1–8]:

- Національної програми інформатизації (з 1998 р.);
- державних цільових програм (з 2004 р.);
- розвитку інформаційного суспільства (з 2007 р.);
- електронного урядування (з 2010 р.);
- міжнародної ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд» (з 2012 р.).

Розв'язання проблеми координування потребує комплексних структурних і функціональних змін у системі державного управління розвитком інформаційної інфраструктури інформаційного суспільства, зокрема її верхнього політичного рівня.

Законом України «Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки», а також міжнародними документами, насамперед документами міжнародних самітів з розвитку інформаційного суспільства (Женевським 2003 року і Туніським 2005 року), визначено основні суб'єкти розбудови інформаційного суспільства та їхні основні завдання. Так, у Законі зазначається, що запровадження засад взаємодії учасників побудови інформаційного суспільства передбачає, що це суспільство розбудовується за співпраці й солідарності громадян, приватного сектору економіки, органів державної влади та органів місцевого самоврядування, відповідних об'єднань громадян, коли:

- органи державної влади визначають пріоритети розвитку, забезпечують їх досягнення та всебічну підтримку, координують і стимулюють виконання завдань, формують законодавчу базу та контролюють дотримання положень нормативно-правових актів, що входять до цієї бази всіма учасниками побудови інформаційного суспільства;
- приватний сектор економіки здебільшого забезпечує впровадження та використання ІКТ у всіх сферах життя, вдосконалює інформаційну інфраструктуру, надає інформаційні та комунікаційні послуги тощо;
- об'єднання громадян взаємодіють з органами державної влади, органами місцевого самоврядування та приватним сектором економіки з

питань забезпечення справедливого й рівного доступу до інформаційних і комунікаційних послуг, формують громадську думку щодо пріоритетів і перспектив розвитку інформаційного суспільства;

- держава, приватний сектор економіки та об'єднання громадян сприяють встановленню й розширенню взаємовигідних відносин з міжнародними організаціями, зокрема з міжнародними фінансовими установами, які відіграють провідну роль у розвитку інформаційного суспільства та оцінюванні прогресу в цій сфері.

При цьому вищими державними центрами координування розвитку інформаційного суспільства, інформатизації та електронного урядування згідно з Конституцією та законодавством є парламент, президент та уряд України.

У *Верховній Раді України* законодавчими проблемами розвитку сфери найбільше займаються комітети з питань інформатизації та інформаційних технологій; транспорту та зв'язку; науки та освіти; свободи слова та інформації; національної безпеки та оборони; підприємництва, регуляторної та антімонопольної політики. З огляду на конвергенцію інформаційних і комунікаційних технологій, а також на наявність під Комітетом Верховної Ради України з питань інформатизації та зв'язку Консультативної ради з питань інформатизації, яка дозволяє публічно обговорювати найбільш складні й пріоритетні проблеми державної політики, доцільно, на наш погляд, саме в цьому Комітеті розглядати і схвалювати щорічні доповіді про стан розвитку інформаційного суспільства та інформатизації, які згідно із Законом України «Про національну програму інформатизації» розробляються урядом і подаються парламенту. З огляду на зазначене, логічним є визначення Комітету головним поміж інших комітетів з питань взаємодії з Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації (*далі* – НКРЗІ), з наданням останній статусу, аналогічного статусу Національної ради України з питань телебачення та радіомовлення. Такий підхід відповідає конституційній реформі стосовно перепідпорядкування державних колегіальних органів, у т.ч. НКРЗІ, від президента України до уряду та парламенту, а також відповідно до європейських підходів щодо незалежності регулятора у сфері ІКТ від уряду. Підпорядкування НКРЗІ профільному Комітету дозволить підвищити статус Комісії, рівень її незалежності, прозорості, відкритості й підконтрольності.

Розмежування між державним управлінням та регулюванням у сфері телекомунікації та радіочастотного ресурсу чітко визначено законами «Про телекомунікації» [9], «Про радіочастотний ресурс України» [10] та положеннями про Адміністрацію Держспецзв'язку [11] та НКРЗІ [12]. Згідно із цими документами:

- Адміністрація Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з формування й забезпечення реалізації державної політики у сферах організації спеціального зв'язку та захисту інформації, телекомунікації, користування радіочастотним ресурсом України [11];

- НКРЗІ є *державним колегіальним органом*, підпорядкованим президенту України, підзвітним Верховній Раді України, головним призначенням якого є державне регулювання у сфері телекомунікації, інформатизації, користування радіочастотним ресурсом і надання послуг поштового зв'язку. У визначеній сфері НКРЗІ здійснює повноваження органу ліцензування, дозвільного органу, регуляторного органу та органу державного нагляду (контролю) [12].

Така модель розподілу повноважень у сфері телекомунікацій та користування радіочастотного ресурсу між головним ЦОВВ (Адміністрацією Держспецзв'язку) та регулятором ринку (НКРЗІ) цілком відповідає європейському підходу та Порядку денному асоціації Україна – ЄС.

Щодо сфери інформатизації, то за три роки з моменту створення НКРЗІ ані Комісія, ані колишня Держінформнауки так і не визначилися з об'єктом, механізмами, методами й інструментами державного регулювання у сфері інформатизації, не змогли обґрунтувати доцільність їх застосування для громадян, суспільства, держави й бізнесу, а також налагодити конструктивну співпрацю між собою, ще більше заплутали питання стосовно головного ЦОВВ у сфері інформатизації. Водночас необхідність такого державного регулювання обумовлена і неспроможністю ринку самостійно (завдяки виключно механізмам самоорганізації та саморегулювання) розв'язати низку проблем, притаманних ринку, і позитивним досвідом інших країн щодо доцільності державного регулювання у сфері інформатизації. При цьому кожна з країн, з огляду на особливості свого соціально-економічного розвитку, національні інтереси, визначає свої принципи, пріоритети, підходи, об'єкти, інструменти державного регулювання сферою інформатизації. Важливим є також чітке визначення категоріально-понятійного апарату, що застосовується.

У Вікіпедії надано таке визначення державного регулювання: «сукупність інструментів, за допомогою яких держава встановлює вимоги до підприємств і громадян. Воно включає закони, формальні і неформальні розпорядження і допоміжні правила, що встановлюються державою, а також недержавними організаціями або організаціями саморегулювання, яким держава делегувала регуляторні повноваження» [13].

При цьому виділяються дві сфери державного регулювання:

- тарифне (цінове) регулювання, що охоплює економічні аспекти, які впливають безпосередньо на ринкові рішення;
- нетарифне (нецінове) регулювання, що охоплює соціальні та адміністративні аспекти.

Згідно із Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» регуляторним органом є «Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Національний банк України, Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення, інший державний орган, центральний орган виконавчої влади, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцевий орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, а також посадова особа будь-якого із зазначених органів, якщо відповідно до законодавства ця особа має повноваження одноосово приймати регуляторні акти» [14].

Аналіз державного регулювання у сфері інформатизації інших країн засвідчив, що *основними об'єктами регулювання* зазвичай є:

- інформаційні та інформаційно-комунікаційні системи органів державної влади, органів місцевого самоврядування, закладів, підприємств, установ, організацій, що перебувають у державній чи комунальній власності;
- онлайн-послуги;
- електронна комерція;
- державні електронні інформаційні ресурси;
- електронні адміністративні послуги тощо.

Використання систем онлайн-ідентифікації на базі електронного цифрового підпису або спеціальних додатків, наприклад *Mobil ID*, дозволяє проводити «Електронні вибори» (Естонія).

Останніми роками посилюється тенденція переходу від послуг голосового зв'язку до *IP*-телефонії, аналогового телебачення до *IP TV* та інші сервіси на основі широкопasmового доступу до інтернету. Із упровадженням в Україні *3G* попит на ці послуги значно зростає.

Поміж основних *принципів* державного регулювання сфери інформатизації виділяють такі:

- недоторканність приватного життя громадян і дотримання їхніх конституційних прав і свобод;
- вільний розвиток електронних адміністративних послуг;
- забезпечення інтересів національної безпеки у сфері інформатизації;
- якісне й ефективне інформаційне забезпечення фізичних та юридичних осіб, а також державних органів;
- створення умов вільного й рівноправного доступу, поширення та використання інформаційних ресурсів;
- технологічна нейтральність;
- відкритість і прозорість державного регулювання;

- єдині правила, формати, стандарти й технічні регламенти для забезпечення організаційної, технічної та семантичної сумісності інформаційних та інформаційно-комунікаційних систем, оцінки відповідності вимогам цим документам;

- використання відкритих форматів і структур даних, протоколів і стандартів обміну;

- забезпечення оптимального балансу між нагальними потребами й фінансовими можливостями держави з одночасним сприянням позитивним тенденціям формування ринку в цій сфері, підтримки приватної ініціативи та зменшення інвестиційного ризику;

- забезпечення добросовісної конкуренції.

Базовими інструментами державного регулювання сфери інформатизації є:

- закони та інші нормативно-правові акти, що регулюють інформаційні відносини в суспільстві, розвиток ІКТ;

- міжнародні правові акти таких організацій, як ООН, МСЄ, Ради Європи, ОЕСР та ін., завдання яких полягає в уніфікуванні національного законодавства з огляду на глобальний характер ІКТ;

- національні програми, концепції та стратегії інформатизації країни з урахуванням необхідних ресурсів, оцінкою соціальних та економічних наслідків;

- технічні регламенти у сфері інформатизації;
- регулювання діяльності суб'єктів природних монополій у сфері ІКТ;

- створення умов функціонування ринку електронних послуг;

- ведення реєстру електронних інформаційних ресурсів;

- ліцензування, стандартизація й сертифікація програмних продуктів, інформаційних ресурсів, інформаційних та інформаційно-телекомунікаційних систем;

- розроблення й упровадження єдиних стандартів для засобів інформатизації;

- податкова та митна політика, що стимулює вкладення капіталу в інформаційний сектор економіки й захищає внутрішній ринок, створює конкурентне середовище;

- міжнародні проекти, спрямовані на спільне наукове й технологічне опрацювання перспективних напрямів у сфері ІКТ.

В Україні зазначені інструменти державного регулювання сфери інформатизації або взагалі не застосовуються, або застосовуються несистемно, неефективно, фрагментарно.

Крім державного регулювання та ринкових механізмів саморегулювання й самоорганізації, у сфері інформатизації необхідно враховувати й максимально використовувати механізми регулювання сферою з боку громадських організацій та різних об'єднань (союзів) підприємців, створювати умови для ефективного застосування механізмів державно-приватного й державно-

громадського партнерства. При цьому головна регулювальна роль має залишатися саме за ринковими формами організації економіки (механізмами саморегулювання й самоорганізації), а державне регулювання та регулювання з боку громадських організацій та інших суб'єктів потрібно розглядати лише як додаткові до основного інструменту. Сучасні теорії та практики у сфері державного управління, насамперед нового державного менеджменту, належного врядування, електронного врядування, відкритого уряду, сервісної держави та ін., передбачають широку участь громадськості й бізнесу у формуванні та реалізації державної політики (у т. ч. щодо проблем регулювання розвитку інформаційного суспільства, інформатизації та електронного урядування), зокрема передачу частини державних регулюючих функцій відповідним об'єднанням громадян і суб'єктів підприємництва. Тому одним із можливих варіантів організації державного регулювання в зазначеній сфері є створення окремого регулюючого органу із представників бізнесу та громадськості, утримання якого забезпечується за рахунок суб'єктів господарювання і якому держава делегує частину своїх повноважень у цій сфері.

В Україні створено широку мережу громадських організацій, які активно беруть участь у формуванні державної політики, контролі за її здійсненні з боку органів влади, а також у розв'язанні проблем цифрової (інформаційної) нерівності, впровадженні електронних адміністративних послуг, розвитку інформаційної інфраструктури тощо. Природними функціями громадських організацій є суспільний моніторинг і спостереження, перевірка та нагляд. На жаль, дії більшості громадських організацій не завжди є узгодженими, потужними, достатньо науково обґрунтованими, що є однією з головних причин зменшення їх реального впливу на зазначені процеси. Заважає формуванню єдиного підходу з боку громадських організацій, безумовно, і конкуренція між ними. Загалом саме завдяки позиції та діям громадських організацій забезпечується один з головних елементів електронної демократії: відкритість і прозорість діяльності влади, участь громадських організацій у формуванні державної політики, оцінюванні ефективності діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, боротьбі з корупцією тощо.

Приватний сектор є важливим складником системи розвитку інформаційного суспільства, інформатизації та електронного урядування. Його інтереси представляють насамперед такі об'єднання, як Рада підприємців при Кабінеті Міністрів України, Федерація роботодавців України (ФРУ), Український союз підприємців та промисловців (УСПП) та ін. Їх представники входять до громадських рад і колегій майже всіх центральних і регіональних органів виконавчої влади. Підприємці брали ак-

тивну участь у розробленні та реалізації важливих для областей соціально-економічних програм, підготовці нормативних документів, що регламентують діяльність бізнесу в цій сфері. Своєю місією зазначені об'єднання вважають поширення поміж представників ділових кіл, громадського суспільства, органів влади ідеї економічного патріотизму, необхідності всебічної та ефективної підтримки національного товаровиробника, чесної конкуренції.

Крім того, ці об'єднання захищають бізнесменив від бюрократичного свавілля, невмотивованих претензій з боку фіскальних і контролюючих органів, порушення прав та інтересів у відносинах з органами влади, недобросовісними партнерами, а також сприяють підтриманню балансу інтересів суспільства, влади й бізнесу.

Можна назвати п'ять груп завдань, достатньо успішно розв'язаних у США та Великій Британії, які втілено в їхніх державних технічних політиках у сфері інформатизації:

- система сертифікації організацій – розробників інформаційних та інформаційно-телекомунікаційних систем;
- стандартизація порядку створення інформаційних та інформаційно-телекомунікаційних систем;
- стандартизація систем програмування;
- система проведення фінансової й технічної експертизи засобів інформатизації;
- контроль за створенням інформаційних та інформаційно-телекомунікаційних систем в органах державної влади.

Оскільки в національному законодавстві відсутнє чітке визначення механізмів державного регулювання сферою інформатизації, пропонується розроблення та прийняття окремого законодавчого акта, в якому чітко було б визначено механізм державного регулювання цією сферою з урахуванням міжнародного, насамперед європейського, досвіду.

Президент будь-якої країни потенційно може відігравати і, зазвичай, відіграє роль центру політичного впливу на процеси розвитку інформаційного суспільства, інформатизації та електронного урядування. Особливо це стосується країн із президентською формою правління. Президент України приділяє значну увагу проблемі впровадження та розвитку сучасних ІКТ, впровадженню електронного урядування, розвитку інформаційного суспільства та інформатизації, зокрема їх інфраструктурному складнику (насамперед мобільних технологій радіозв'язку 3G та 4G), справжньому електронному документообігу тощо. З метою посилення координування та підвищення ефективності державної політики в цій сфері в структурі апарату Адміністрації Президента України визначено відповідного заступника Голови Апарату Адміністрації. Крім того, саме Президенту України сьогодні підпорядкована НКРЗІ. Необхідно також зважити на той факт, що розвиток ІКТ, їх впровадження в усі сфери

суспільного життя й державне управління є джерелом інформаційних загроз громадянину, суспільству й державі. Їх моніторинг, оцінювання рівня, формування пропозицій щодо їх усунення або зменшення негативного впливу має здійснювати РНБОУ, підпорядкована Президенту України. Проте, з огляду на зазначені особливості конституційного процесу, відсутність в Апараті Президента України спеціальних підрозділів, орієнтованих на процеси формування та реалізації державної регуляторної політики у сфері інформаційного суспільства, інформатизації та електронного урядування, на наш погляд, доцільним є підпорядкування НКРЗІ Верховній Раді України відповідно до запропонованої моделі.

Згідно зі ст. 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» уряд «проводить державну політику у сфері інформатизації, сприяє становленню єдиного інформаційного простору на території України» [20]. Поміж основних чинників, що обумовили низьку ефективність і результативність державної політики у цій сфері, як вже зазначалося, є відсутність єдиного центру координування, розпорошеність сфери між кількома ЦОВВ, що конкурують між собою за вплив на сферу, неузгодженість, недостатня обґрунтованість, непрозорість, надмірна забюрократизованість, інертність, негнучкість і декларативність механізмів державного управління.

В історичній ретроспективі проблему координуваності й рівня державного впливу на процеси інформатизації можна представити як траєкторію руху тіла закрученою спіраллю, маса якого під час цього руху весь час зменшується від найвищого рівня, який був притаманний Національному агентству з питань інформатизації при Президентові України (НАІ, 1995–1998 рр., 198 співробітників) до Державного агентства з питань електронного урядування України (2014 р., 30 співробітників), яке майже виродинилося і за чисельністю й ресурсами, і за реальним впливом на сферу:

- Кібернетичний центр Академії наук України (1993–1995 рр.);
- Національне агентство з питань інформатизації при Президентові України (1995–1998 рр.);
- Державне агентство інформатизації України (ДАІНУ) (1998–1999 рр.);
- Державний комітет зв'язку та інформатизації України (1999–2004 рр.);
- Міністерство транспорту та зв'язку України (27.08–08.09.2004 рр.);
- Державний департамент з питань зв'язку та інформатизації України (08.09.2004–2008 рр.);
- Державний комітет інформатизації України (2008–05.07.2010 рр.);
- Державний комітет України з питань науки, інновацій та інформатизації (05.07–09.12.2010 рр.);
- Державне агентство з питань науки, інновацій та інформації України (09.12.2010–04.06.2014 рр.);

• Державне агентство з питань електронного урядування (04.06.2014 р.).

Зазначена тенденція в Україні суперечить і загальносвітовій закономірності розвитку ІКТ, динамічному та широкомасштабному впровадженню цих технологій в усі сфери суспільного життя, зокрема в державне управління, і посиленню управлінського й регулюючого впливу, насамперед координаційного, з боку держави на ці процеси, що знайшло своє формальне втілення в міжнародних документах з розвитку інформаційного суспільства [15–18].

Спроби розв'язання цієї проблеми у минулому в спосіб здійснення структурних і функціональних змін у системі державного управління сферою, у т.ч завдяки об'єднанню державних органів, які відповідали за зв'язок та інформатизацію, та сподіванню отримати від цього синергетичний ефект, не мали успіху. Замість інтеграційних системних домінували дезінтеграційні відомчі підходи, що й призвело до розпорошення сфери поміж різних нескоординованих ЦОВВ, неефективності державної політики та управління.

Нині теоретики і практики розглядають два основні підходи до вдосконалення наявної організаційної структури системи державного управління розвитком інформатизації, інформаційним суспільством та електронним урядуванням:

• централізований підхід, що передбачає створення окремого головного органу в системі органів виконавчої влади, наприклад міністерства на базі існуючих ЦОВВ з одночасним формуванням нових ієрархічних, удосконаленням наявних горизонтальних зв'язків, зокрема усуненням дублювання, уточненням завдань і функцій інтегрованих у міністерство ЦОВВ;

• децентралізований (мережевий) підхід, згідно з яким в наявній розподіленій структурі ЦОВВ, що відповідають за розвиток інформатизації, інформаційне суспільство та електронне урядування, уточнюються лише їхні цілі, завдання, функції, горизонтальні комунікації та їх зміст без створення додаткових державних органів, а також визначається один із цих ЦОВВ як координатор та головний орган у формуванні та реалізації державної політики в цій сфері.

Існує і третій підхід, який об'єднує вказані.

Перевагами першого підходу є:

- формування та здійснення єдиної державної політики у визначеній сфері;
- підвищення рівня керованості й координуваності ЦОВВ;
- усунення розпорошеності сфери;
- підвищення статусу координуючого органу (міністерства) та можливостей впливу на сферу;
- усунення дублювання функцій і завдань ЦОВВ та конкуренції між ними за вплив на сферу.

Недоліками його є суперечність загальному процесу децентралізації й деконцентрації державної влади та управління, втрата на час фор-

мування нової системи рівня керованості й ефективності управління, додаткові витрати на утримання апарату міністерства та організацію вертикальних (ієрархічних) зв'язків.

Перевагами другого підходу є:

- не потребує додаткових витрат (ані фінансових, ані часових) на реалізацію;
- відповідає загальному процесу децентралізації, деконцентрації та демократизації влади.

Саме такий підхід застосовується в більшості провідних країн світу, але досвід України свідчить про складність його реалізації в нашій країні, насамперед унаслідок домінування відомчих підходів у державному управлінні. Поміж основних недоліків цього підходу варто виділити насамперед: обмежені можливості щодо координування, інертність у формуванні, прийнятті й реалізації рішень, суб'єктивність у визначенні головного ЦОВВ і в налагодженні ефективних комунікацій.

У рекомендаціях парламентських слухань на тему «Законодавче забезпечення розвитку інформаційного суспільства в Україні» (далі – Рекомендації) щодо державної політики у сфері інформаційного суспільства Кабінету Міністрів України доручено «запропонувати визначення єдиного органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики з питань розвитку інформаційного суспільства та впровадження ІКТ» [5].

Створення на базі колишнього Держінформнауки Державного агентства з питань електронного урядування (далі – Державне агентство), яке безпосередньо підпорядковане віцепрем'єр-міністру – міністру Мінрегіонбуду, а також визначення цього міністерства головним органом у системі центральних органів виконавчої влади із забезпечення формування державної політики у сфері інформатизації, електронного урядування, формування та використання національних електронних інформаційних ресурсів, розвитку інформаційного суспільства лише частково відповідає зазначеним Рекомендаціям і майже не відповідає жодному зі вказаних підходів [19].

У цьому разі доцільно застосувати, т. зв. третій комбінований підхід, а саме створити Державне агентство з питань зв'язку та інформатизації (далі – ДАЗІ) – центральний орган виконавчої влади, поклавши на нього функції зі здійснення державної політики розвитку інформаційної інфраструктури інформаційного суспільства та підпорядкувавши його безпосередньо міністру інфраструктури. Крім того, необхідно забезпечити ефективну взаємодію ДАЗІ з НКРЗІ, Держспецзв'язку, Мінекономрозвитку, Мін'юстом, чітко визначивши їх завдання та функції у сфері інформатизації та розвитку інформаційного суспільства, а також взаємодію з громадськістю, бізнесом і міжнародними організаціями стосовно розвитку інформаційної інфраструктури.

Основними завданнями ДАЗІ мають бути:

- забезпечення формування та реалізації державної політики у сферах телекомунікації, радіочастотного ресурсу та інформатизації;
- розроблення та вжиття заходів щодо розвитку телекомунікаційних мереж, поліпшення їх якості, забезпечення універсального доступу і сталого функціонування, впровадження сучасних технологій мобільного зв'язку;
- сприяння інтеграції сфер телекомунікації, користування радіочастотним ресурсом та інформатизації України у світовий інформаційно-комунікаційний простір;
- сприяння розвитку підприємництва на конкурсних умовах у сфері надання послуг зв'язку, здійснення державної антимонопольної політики у сферах зв'язку та інформатизації, політики державно-приватного й державно-громадського партнерства;
- забезпечення взаємосумісності (*interoperability*) різних інформаційних та інформаційно-комунікаційних систем, електронних інформаційних ресурсів.

При цьому передбачається передача частини функцій, що стосуються центрального органу виконавчої влади, у сферах зв'язку (від Держспецзв'язку до ДАЗІ) та інформатизації (від Держінформнауки до ДАЗІ). За ДАЗІ у сфері інформатизації мають залишитися функції генерального державного замовника та керівника Національної програми інформатизації, ведення Національного реєстру електронних інформаційних ресурсів тощо.

Такий підхід:

- по-перше, відповідатиме розмежуванню між державним управлінням і регулюванням у сфері зв'язку та інформатизації (між ДАЗІ та НКРЗІ);
- по-друге, дозволить сконцентрувати ресурси та системніше й ефективніше скоординувати дії та зусилля саме на розвитку інформаційної інфраструктури інформаційного суспільства, що є основою для таких базових технологій інформаційного суспільства, як *e*-урядування, *e*-комерція, *e*-освіта, *e*-наука, *e*-культура, *e*-медицина, *e*-суд тощо;
- по-третє, відповідатиме світовій тенденції щодо конвергенції інформаційних та комунікаційних технологій;
- по-четверте, враховуватиме попередній позитивний національний досвід функціонування аналогічного державного органу – Держкомзв'язку;
- по-п'яте, сприятиме зменшенню конкуренції між органами державної влади та дублювання їх функцій і завдань у цій сфері.

Висновки

У статті оцінено стан, основні чинники впливу, методологічні підходи до формування організаційно-правових механізмів державного

управління та регулювання розвитком інформаційної інфраструктури інформаційного суспільства в Україні, на основі ретроспективного аналізу виявлено загальну негативну тенденцію зменшення реального впливу органів державної влади в Україні на процеси розвитку інформатизації, електронного урядування та загалом інформаційного суспільства, обґрунтовано раціональний підхід до формування організаційно-правових механізмів.

Також доведено необхідність розмежування функцій державного управління й державного регулювання у сфері інформатизації, розроблено інституційну модель державного управління та регулювання у сфері інформатизації з визначенням основних завдань державних органів та їх підпорядкованості, зокрема створення в ме-

жах цієї моделі окремого ЦОВВ з питань зв'язку та інформатизації й визначено його основні завдання, обґрунтовано підпорядкування державного регулятора у сфері зв'язку та інформатизації (НКРЗІ) парламенту й визначено його основні завдання. Як альтернативу запропоновано в ролі регулятора сфери інформатизації та зв'язку застосувати незалежну від державної влади агенцію, що формується з представників бізнесу та громадських організацій, і якій держава делегує частину своїх повноважень у цій сфері.

Перспективи подальших розвідок полягають у дослідженні механізмів самоорганізації та саморегулювання сфери інформатизації, а також її регулювання з боку громадських організацій та об'єднань підприємців.

Список використаних джерел

1. *Відкрите* урядування: колективна робота, прозорість і дієва участь / за ред. Даніела Латрона і Лорел Руми; пер. з англ. Андрія Іщенко. – К. : Наука, 2011. – 536 с.
2. *Про Концепцію* Національної програми інформатизації : закон України від 04.02.1998 р. № 75/98-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/75/98-%D0%B2%D1%80>
3. *Про Національну* програму інформатизації : закон України від 04.02.1998 р. № 74/98-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/74/98-%D0%B2%D1%80>
4. *Про Основні* засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки : закон України від 09.01.2007 р. № 537-V [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/537-16>
5. *Про Рекомендації* парламентських слухань на тему: Законодавче забезпечення розвитку інформаційного суспільства в Україні : постанова Верховної Ради України від 03.07.2014 р. № 1565-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>
6. *Семенченко А. І.* Електронна модернізація державного управління / А. І. Семенченко // Державне управління : підруч. : У 2 т. Т. 2; ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. – К.; Дніпропетровськ : НАДУ, 2013. – С. 219–224.
7. *Семенченко А. І.* Організаційно-правові механізми державного управління розвитком електронного урядування в Україні: порівняльний аналіз та науково-методологічні підходи щодо їх удосконалення / А. І. Семенченко // Вісник НАДУ. – 2013. – № 1. – С. 55–74.
8. *Семенченко А. І.* Організаційно-правові механізми державного управління розвитком електронного урядування в Україні в контексті інформаційної безпеки та інтеграції в ЄС / А. І. Семенченко // Наука і оборона. – 2013. – № 3. – С. 15–20.

References

1. *Vidkryte* uryaduvannya: kolektyvna robota, prozorist i diyeva uchast / Za red. Daniela Latrona i Lorel Romy; per. z anhl. Andriya Ishchenka. – K. : Nauka, 2011. – 536 s.
2. *Pro Kontsepsiyyu* Natsionalnoyi prohramy informatyzatsiyi : zakon Ukrainy vid 04.02.1998 r. № 75/98-VR. Retrieved from <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/75/98-%D0%B2%D1%80>
3. *Pro Natsionalnu* prohramu informatyzatsiyi : zakon Ukrainy vid 04.02.1998 r. № 74/98-VR. Retrieved from <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/74/98-%D0%B2%D1%80>
4. *Pro Osnovni zasady* rozvytku informatsiinoho suspilstva v Ukraini na 2007–2015 roky : zakon Ukrainy vid 09.01.2007 r. № 537-V. Retrieved from <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/537-16>
5. *Pro Rekomendatsiyi* parlamentskykh slukhan na temu: Zakonodavche zabezpechennya rozvytku informatsiinoho suspilstva v Ukraini : postanova Verkhovnoyi Rady Ukrainy vid 03.07.2014 r. № 1565-VII. Retrieved from <http://www.rada.gov.ua>
6. *Semenchenko A. I.* Elektronna modernizatsiya derzhavnoho upravlinnya / A. I. Semenchenko // Derzhavne upravlinnya : pidruch. : U 2 t. T. 2; red. kol. : Yu. V. Kovbasyuk (holova), K. O. Vashchenko (zast. holovy), Yu. P. Surmin (zast. holovy) [ta in.]. – K.; Dnipropetrovsk : NADU, 2013. – S. 219–224.
7. *Semenchenko A. I.* Orhanizatsiino-pravovi mekhanizmy derzhavnoho upravlinnya rozvytkom elektronnoho uryaduvannya v Ukraini: porivnyalnyi analiz ta naukovo-metodolohichni pidkhody shchodo yikh udoskonalennya / A. I. Semenchenko // Visnyk NADU. – 2013. – № 1. – S. 55–74.
8. *Semenchenko A. I.* Orhanizatsiino-pravovi mekhanizmy derzhavnoho upravlinnya rozvytkom elektronnoho uryaduvannya v Ukraini v konteksti informatsiynoyi bezpeky ta intehracyi v YeS / A. I. Semenchenko // Nauka i oborona. – 2013. – № 3. – S. 15–20.
9. *Pro telekomunikatsiyi* : zakon Ukrainy vid 18.11.2003 r. № 1280-IV. Retrieved from <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1280-15>

9. *Про телекомунікації* : закон України від 18.11.2003 р. № 1280-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1280-15>

10. *Про радіочастотний ресурс* України : закон України від 01.06.2000 р. № 1770-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1770-14>

11. *Про затвердження Положення про Адміністрацію Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України* : постанова Кабінету Міністрів України від 03.09.2014 р. № 411 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/411-2014-%D0%BF>

12. *Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації* : указ Президента України від 23.11.2011 р. № 1067/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://nkrzi.gov.ua/index.php?r=site/index&pg=17&language=uk>

13. *Державне регулювання* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://uk.wikipedia.org/wiki>

14. *Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності* : закон України від 11.09.2003 р. № 1160-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1160-15>

15. *Окинавская хартия глобального информационного общества* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.iis.ru/library/okinawa/char-ter.ru.html>

16. *Полумієнко С. К.* Стан розвитку інформаційного суспільства в Україні // С. К. Полумієнко, Л. О. Рыбаков, А. І. Семенченко // Вісник державної служби. – 2013. – № 4. – С. 24–31.

17. *Передумови становлення інформаційного суспільства в Україні* / за ред. О. С. Довгого. – К. : Азимут – Україна, 2008. – 288 с.

18. *Пероганич Ю.* Всесвітній саміт з питань інформаційного суспільства (Женева 2003–Туніс 2005) : підсумкові документи / Ю. Пероганич. – К. : ДП «Зв'язок», 2006. – 131 с.

19. *Деякі питання діяльності центральних органів виконавчої влади* : постанова Кабінету Міністрів України від 04.06.2014 р. № 255 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/255-2014-%D0%BF>

20. *Про Кабінет Міністрів України* : закон України від 27.02. 2014 р. № 794-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/794-18/page2>

10. *Pro radiochastotnyi resurs Ukrainy* : zakon Ukrainy vid 01.06.2000 r. № 1770-III. Retrieved from <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1770-14>

11. *Pro zatverdzhennya Polozhennya pro Administratsiyu Derzhavnoyi sluzhby spetsialnoho zvyazku ta zakhystu informatsiyi Ukrainy* : postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 03.09.2014 r. № 411. Retrieved from <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/411-2014-%D0%BF>

12. *Pro Natsionalnu komisiyu, shcho zdiisnyuye derzhavne rehulyuvannya u sferi zvyazku ta informatyzatsiyi* : ukaz Prezydenta Ukrainy vid 23.11.2011 r. № 1067/2011. Retrieved from <http://nkrzi.gov.ua/index.php?r=site/index&pg=17-&language=uk>

13. *Derzhavne rehulyuvannya*. Retrieved from <http://uk.wikipedia.org/wiki>

14. *Pro zasady derzhavnoyi rehulyatornoyi polityky u sferi hospodarskoyi diyalnosti* : zakon Ukrainy vid 11.09.2003 r. № 1160-IV. Retrieved from <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1160-15>

15. *Okinavskaya khartiya hlobalnoho informatyionnoho obshchestva*. Retrieved from <http://www.iis.ru/library/okinawa/char-ter.ru.html>

16. *Polumiyenko S. K.* Stan rozvytku informatsiinoho suspilstva v Ukraini // S. K. Polumiienko, L. O. Rybakov, A. I. Semenchenko // Visnyk derzhavnoyi sluzhby. – 2013. – № 4. – С. 24–31.

17. *Peredumovy stanovlennya informatsiinoho suspilstva v Ukraini* / za red. O. S. Dovhoho. – К. : Azymut – Ukrainy, 2008. – 288 s.

18. *Perohanych Yu.* Vsesvitnii samit z pytan informatiinoho suspilstva (Zheneva 2003–Tunis 2005) : pidsumkovi dokumenty / Yu. Perohanych. – К. : DP Zvyazok, 2006. – 131 s.

19. *Deyaki pytannya diyalnosti tsentralnykh orhaniv vykonavchoyi vlady* : postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 04.06.2014 r. № 255. Retrieved from <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/255-2014-%D0%BF>

20. *Pro Kabinet Ministriv Ukrainy* : zakon Ukrainy vid 27.02. 2014 r. № 794-VII. Retrieved from <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/794-18/page2>

МАНІПУЛЯТИВНІ ТЕХНОЛОГІЇ РОСІЙСЬКОЇ ФЕДЕРАЦІЇ ПІД ЧАС АНЕКСІЇ КРИМУ: ОСОБЛИВОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ

Ісакова Тамара Олегівна

Досліджено роль пропагандистських інформаційно-комунікативних технологій у процесі анексії Російською Федерацією Автономної Республіки Крим. Здійснено системний аналіз використання різноманітних російських засобів масової комунікації під час відторгнення півострова. Виявлено основні чинники, які сприяли деструктивному антиукраїнському впливу на свідомість громадян як України, так і Криму, поміж яких, зокрема: переважання російського медіапродукту на півострові, розташування в Севастополі військової бази Чорноморського флоту РФ, утиски кримсько-татарських общин, активна діяльність російських козацьких угруповань, цензура стосовно українських ЗМІ тощо. Проаналізовано та структуровано медіа-маніпулятивні технології впливу РФ на свідомість під час інформаційної агресії Росії проти України. Продемонстровано еволюцію контекстного наповнення риторики Президента РФ В. Путіна стосовно його ставлення до статусу Криму та бачення його перспектив, що свідчить про свідому ретельну та тривалу підготовку російськими спецслужбами спеціальної операції з приєднання Криму до складу Росії.

Ключові слова: інформаційно-комунікативні технології, пропаганда, анексія, Крим, РФ.

Isakova Tamara

MANIPULATIVE TECHNOLOGIES OF THE RUSSIAN FEDERATION DURING THE ANNEXATION OF THE CRIMEA: THE PECULIARITIES OF APPLICATION.

The role of propagandistic information and communication technologies in the process of annexation of the Autonomous Republic of Crimea by the Russian Federation was analyzed. The systematic analysis of the use of various Russian mass media means during the capture of the peninsula was carried out. The main factors that contributed to the destructive anti-Ukrainian influence on the consciousness of the citizens of both Ukraine and the Crimea were revealed, among which are the following: the prevalence of the Russian media products on the peninsula, the location of the Black Sea Fleet military base in Sevastopol, the oppression of the Crimean Tatar minority, active work of Russian Cossack groups, censorship against the Ukrainian media and the like. The Russian Federation media manipulative technology of influence on the consciousness during the information aggression against Ukraine were analyzed and structured. The evolution of the rhetoric context of President Vladimir Putin concerning his relations to the status of Crimea and the vision of its prospects, that is indicating a conscious and thorough durable preparation of special operation of annexation of the Crimea by the Russian special services were demonstrated.

Keywords: information and communication technologies, propaganda, the annexation of Crimea, the Russian Federation.

Проблема використання інформаційно-маніпулятивних технологій Російською Федерацією в процесі захоплення Кримського півострова наразі є надзвичайно актуальною з огляду на вкрай негативні наслідки їх деструктивного впливу на свідомість громадян як України, так і світу в умовах розгортання воєн нового типу – гібридних воєн. Відповідно застосування новітніх гібридних засобів проведення актів агресії до іншої держави із залученням потужного арсеналу інформаційних заходів вимагає суттєвого аналізу даної проблеми задля виявлення первинних ознак інформаційної агресії і попередження їх в майбутньому.

Деякі аспекти ведення інформаційної війни Російською Федерацією стосовно України та особливості пропагандистських механізмів відображені у працях Г. Почепцова, А. Ослунда, Л. Гудкова, Г. Ревзина, К. Рогова, Г. Перепелиці, Т. Березовця, Р. Ортунга, О. Бондаренка. Викорис-

тання особливих мовних конструкцій медіа приділяли увагу експерти М. Брук, А. Морозов, Ю. Латиніна. Використання Росією соціально-комунікаційних технологій для реалізації своїх зовнішньополітичних цілей відображені в працях М. Хилька, Г. Павловського, О. Хоменка, Н. Слухай. Водночас бракує цілісного бачення інформаційної експансії РФ та аналізу безпосередньо самих маніпулятивних технік у процесі відторгнення Криму.

Мета статті – здійснення системного аналізу використання інформаційно-маніпулятивних технологій РФ у процесі анексії Криму та встановлення основних чинників, які їй сприяли.

Інформаційні передумови анексії Криму

Захоплення Криму і його входження до складу Російської Федерації є яскравим прикладом реалізації гібридної війни. Поступова та ціле-

спрямована підготовка інформаційного підґрунтя у друкованих, теле- й радіомедіа, активне насичення мережі інтернет дезінформаційними матеріалами, залучення до процесу формування квазіреальності як політичних діячів, так і відомих представників культури, науки та техніки ілюструє вдале втілення механізмів гібридної війни, кульмінацією чого стало проведення так званого референдуму і включення Криму і Севастополя до складу РФ.

Варто також зазначити, що в свідомості населення півострова Крим тривалий час був територією з «російськими коренями», що було спричинено зокрема й історичними фактами. Завдяки експансіоністським геополітичним крокам імператриці Катерини II півострів став російським у 1783 р., коли Російська імперія анексувала Кримське ханство та був підписаний Маніфест про приєднання Криму до Росії. Пізніше перебування півострова у складі РРФСР аж до входження Кримської області до складу Української РСР у 1954 р. лише зміцнювали проросійські погляди населення Криму.

Крим історично є полікультурним регіоном: на території автономії проживають представники 125 націй і народностей. Це єдиний регіон України, де мовлення велося сімома мовами. У сфері телебачення і радіомовлення діяли 79 телерадіоорганізацій (ТРО), у т. ч. 13 телекомпаній ефірного мовлення; 14 FM-радіостанцій; 5 комунальних радіоредакцій проводового мовлення; 4 приватні радіоредакції проводового мовлення; 39 кабельних телерадіокомпаній; 7 ефірно-кабельних телерадіокомпаній.

Провідні позиції в ефірному телевізійному просторі займали Держтелерадіокомпанія «Крим» і Чорноморська ТРК. Особливістю Держтелерадіокомпанії «Крим» було те, що крім передач російською, українською, кримськотатарською мовами, регулярно виходили в ефір передачі грецькою, болгарською, німецькою та вірменською.

Водночас, незважаючи на те, що відповідно до Конституції Автономної Республіки Крим (ст. 10. п. 1) поряд із державною мовою мали забезпечуватися функціонування і розвиток кримськотатарської, а також мов інших національностей, у Криму завжди гостро стояла **проблема розвитку етнічної преси**. Так, в інформаційному просторі Криму частка російськомовного медіапродукту була достатньо великою, що зумовлено, у першу чергу, історичним чинником, родинними зв'язками, а також недостатньою кількістю якісних кримських ЗМІ. У відсотковому співвідношенні друковані ЗМІ за мовою видання склали: 72 % – російські, 17 % – українські, 8 % – кримськотатарські, по 1 % – англійські, німецькі, грецькі [1].

Додатковим чинником нестабільності в регіоні було і розташування в Севастополі російської військової бази Чорноморського флоту.

Питання функціонування і виведення Чорноморського флоту в 2017 р. було предметом жорсткої конфліктності в українсько-російських відносинах. А питання повернення кримських татар на історичну батьківщину, поновлення їхніх економічних, соціальних, політичних прав ставало об'єктивним чинником ескалації конфліктності та національної нетерпимості з боку представників російських шовіністичних сил.

Перші системні ознаки інформаційних утисків з російського боку почали з'являтися після парламентських виборів 2006 р., коли в Криму перемогу одержала Партія регіонів та «Русский блок», які почали перешкоджати діяльності місцевих медіа. ЗМІ, засновані кримською владою, зазнавали цензури, а кримською владою контролювалося державне республіканське телебачення, яке формально підпорядковувалося Києву. Однією з основних тенденцій інформаційного ринку Криму було те, що він розвивався не як бізнес, а як ідеологічне поле битви, та використовувався саме для інформаційних війн. На думку колишнього голови Комітету з моніторингу свободи преси у Криму В. Притули [2], це підтверджують інформаційні кампанії, які проводилися державними засобами масової інформації – відверто лунали заклики проти європейського вибору, вступу до НАТО, кримських татар, на підтримку російського статусу Криму. У цьому ж ключі реалізувалися у Криму і російські спецпроекти, зокрема через фінансову підтримку окремих видань, спроби міняти засновників медіа тощо.

Те, що від'єднання Криму від України було задалегідь спланованим актом РФ, підтверджує низка очевидних фактів, що мали місце задовго до підписання Договору про приєднання Криму до Росії 18 березня 2014 р. Анексії Криму передувала тривалий процес побудови «інформаційного каркасу» цього незаконного акту. Приклади інформаційної підготовки до анексії простежуються, зокрема, в окремих випадках інформаційних провокацій з боку російських високопосадовців, що стають особливо помітними з 2006 р. Зокрема заяви про відділення півострова лунали з боку депутата Російської Держдуми К. Затуліна, В. Жириновського, а в 2008 р. під час урочистостей з нагоди 225-річчя Чорноморського флоту РФ у м. Севастополі мер Москви Ю. Лужков закликав порушити питання про повернення м. Севастополя Росії, внаслідок чого був оголошений персоною нон-грата в Україні.

Активізувався в Криму й так званий козацький рух, організації якого провокували сутички на етнополітичній основі (наприклад сутички з активістами кримськотатарського руху в м. Судак, Бахчисарай, Феодосія, селищі Партеніт). Було зареєстровано 9 т.зв. козацьких об'єднань, а також близько 50 місцевих (регіональних) громад, роль яких вбачається переважно в обслуговуванні політичних інтересів різних владних

груп Росії, що подекуди ставало джерелом загрози національній безпеці України.

На офіційному рівні занепокоєння незадовільним станом справ у сфері дотримання інформаційних прав пролунало 30 травня 2008 р. під час засідання колегії Держкомтелерадіо. Розглядаючи питання «Про стан інформаційного простору Автономної Республіки Крим» [3], колегія зробила висновок, що «територія півострова перебуває **під потужним інформаційним впливом сусідніх країн**», а також «останнім часом проблеми функціонування інформаційного поля Криму та його повноцінного наповнення контентом вітчизняного виробництва поглиблюються і викликають занепокоєння... **На території автономії проводяться інформаційно-психологічні кампанії, які дезінформують суспільство, несуть загрозу територіальній єдності країни, стоять на заваді проведенню державної політики у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції**». Відмічалось, що гострою проблемою було «недостатнє функціонування української мови» – норми мовного законодавства на півострові не виконуються. Також наголошено на занепокоєнні недостатнім рівнем володіння українською мовою та мовами національних меншин півострова кримськими журналістами.

Пізніше у «Білій книзі кримської журналістики» [4] за 2008 р. (підготовленій Комітетом з моніторингу свободи преси в Криму) укладачі відзначили, що в Криму спостерігаються тенденції до серйозного обмеження рівня демократичних свобод, у т. ч. для мас-медіа. Зазначалося, що Комітет отримував багато інформації про існування цензури в кримських ЗМІ. Однак ці факти, як і в попередні роки, найважче піддавалися фіксації, оскільки журналісти, побоюючись втратити роботу, відмовлялися офіційно про це свідчити. За неофіційними ж даними, цензура як система владного контролю різною мірою зберігалася практично в усіх державних і комунальних засобах масової інформації Криму та багатьох незалежних виданнях. Другою гострою проблемою називалося збереження тенденції **фізичного тиску** на журналістів з політичних мотивів і фізичного перешкоджання їхній законній професійній діяльності, а також **відсутність адекватної реакції на це з боку правоохоронних органів**. І третьою перешкодою експерти називали все більше **зростання закритості влади**. Спроби обмежити можливості професійної діяльності журналістів у Криму залишалися найбільш масовим порушенням права на вільний збір інформації в автономії.

Таким чином, відсутність належної інформаційної політики в Криму, яка б відповідала нормам законодавства України, невжиття українськими органами влади контрзаходів у відповідь на різного роду агресивні дії та спеціальні інформаційно-психологічні заходи проросійських

сил, тотальність та безкарність пропагандистських ЗМІ, які нібито з метою інформування здійснювали психологічну обробку населення, призвели до наслідків, що більшість населення півострова мала проросійськи налаштовану свідомість. Так, станом на 2011 р., відповідно до соціопитування, 80 % кримчан прагнули возз'єднання з Росією, відродження СРСР (79,5 %) і приєднання до Митного союзу (81,0 %) [5].

Маніпулятивні технології РФ в процесі анексії АР Крим

Росія в процесі анексування Криму активно використовувала вагомий арсенал маніпулятивних інформаційних прийомів, аналіз яких продемонстрований у даному дослідженні. Огляд використання технологій пропаганди здійснений на основі аналізу інформаційних повідомлень російських ЗМІ з сайту <http://www.vesti.ru/> за період жовтень 2013 р. – грудень 2014 р. Обрання *Vesti.ru* як джерела для аналізу повідомлень обґрунтовано тим, що цей інтернет-ресурс посідає провідні позиції відповідно до рейтингу найбільш процитованих ЗМІ РФ (як правило, входить до п'ятірки найбільш популярних засобів масової інформації [6]).

Технологія **«інформаційної блокади»**, що активно застосовувалася під час анексії Криму, була спрямована на формування інформаційного вакууму для українських засобів масової інформації в АРК з метою *безальтернативного подання фактів* про події в Україні та Криму, забезпечуючи єдину їх інтерпретацію. При цьому Росія ставила на меті здобути інформаційне домінування в регіоні, не гребуючи забороненими засобами, серед яких – позбавлення кримських радіокомпаній можливості брати участь у конкурсі отримання права на наземне ефірне мовлення, нормативно-правові обмеження до ЗМІ, невмотивована відмова у реєстрації/перереєстрації кримських ЗМІ, а також використання так званої «самооборони» для впливу на ЗМІ незаконними методами. Журналісти відчували на собі такі заходи морального та фізичного тиску як стеження за ними, профілактичні бесіди з представниками спецслужб, прослуховування розмов і читання листування, погрози фізичної розправи з подальшим викликом спецслужб, звинувачення в іноземному фінансуванні тощо. Як результат – станом на лютий 2015 р. на півострові не залишилося жодних вільних медіа, а інформаційний простір Криму повністю було підлаштовано під нові російські реалії [7].

Відповідно до технологій *контекстуального блокування*, які досліджені Г. Почепцовим, варто зазначити наступне. Блокувальний контроль інформаційного простору російських ЗМІ [8] включав: контроль вербальних позначень («повернення Криму»), які прибирають зі свідомості агресивний характер; контроль візуальної картини, відповідно до якого на телеекрані відсут-

ні зображення невдоволених анексією Криму місцевих мешканців півострова; контроль єдності інтерпретації подій (більшість матеріалів представляють собою суб'єктивні коментарі російських кореспондентів або редакцій (у кращому випадку все обмежується окремими фразами коментаторів подій, вирваними з контексту), що по суті, є одним з варіантів цензури).

«Використання медіаторів», що представляли собою «лідерів думки», стало одним з найбільш популярних прийомів кремлівських ЗМІ. Як медіатори у різних ситуаціях і для різних соціальних груп і прошарків виступали неформальні лідери, політичні діячі, представники релігійних конфесій, діячі культури, науки, мистецтва, спортсмени, військові – для кожної категорії населення обирався свій авторитет. У психології впливу це називається «фіксацією на авторитеті»: *«Лукашенко считает Крым частью России»¹*, *«Лидер французского Национального фронта Марин Ле Пен заявила, что признает референдум, состоявшийся в Крыму, вполне законным»*, *«Кустурица о Майдане: западные политики – лучшие режиссеры, чем я»*.

Близькою до технології використання медіаторів, що неодноразово застосовувалася РФ, була техніка **«ефект ореолу»**, яка реалізовувалася через відвідування російських авторитетних діячів культури, спорту та політики до Криму і сприяла підвищенню статусу зусиль РФ у напрямі повернення Криму та «легалізації» так званого «референдуму» кримчан. Так, 26 лютого 2014 р. Крим відвідали відомі російські діячі І. Родніна, М. Валуєв, В. Терешкова, Д. Савельєв, С. Миронов. 14 березня 2014 р. Сімферополь відвідали хокеїст В. Фетісов, борець О. Карелін і тенісист М. Сафін.

Однією з найефективніших інформаційно-маніпулятивних методик російських медіа була технологія **«анонімного авторитету»**, що передбачала цитування документів, оцінок експертів, свідків звітів та інших матеріалів, уникаючи при цьому ім'я джерела повідомлення: *«Турчинов признал полный провал так называемой антитеррористической операции <...> Об этом на условиях анонимности журналистам рассказал источник в украинском Генштабе»*.

Однією з характерних рис російських ЗМІ є їх оперативність та миттєва реакція на події. Граючи на випередження завдяки технологіям **«ефекту першості»** та **«упереджувального удару»**, їм успішно вдавалося першими донести необхідну інформацію до реципієнта та сформувавши бажане уявлення про події: *«Ситуация в Крыму продолжает накаляться... Впервые в истории Крым имеет возможность самоопределяться... Это не только русские, но и крымские татары. Все они считают, что судьбу полу-*

строва нужно решать на референдуме», *«Крымчане не хотят жить в бандеровском государстве... Речь может идти о расширении прав республики и разграничении полномочий между Крымом и Украиной, независимости или присоединении к России»*. Таким чином міф про гостру необхідність проведення референдуму щодо самовизначення Криму був свідомо «вкинтий» в медіапростір півострова. Дієвість такого принципу була доведена, зокрема, такими вченими як К. Ховланд, Н. Джаніс і Л. Доуб, які вважали, що пропагандист приречений на успіх, якщо інформація досягла аудиторії раніше, ніж інформація його супротивників. Тут спрацьовує один з ефектів сприйняття: при надходженні суперечливої інформації (яку неможливо перевірити) – люди схильні віддавати перевагу тій, що надійшла першою. А змінити вже сформовану думку дуже важко.

Доволі потужно та ще задовго до анексії Криму РФ використовувала такий маніпулятивний прийом як **«переписування історії»**. Це прийом є **ефективним у довготривалій перспективі, коли потрібно поступово сформувати потрібний світогляд**. Завдяки ньому в свідомості людей поступово формувалася ілюзорний світ, який сприймався як справжній, а штучно сформована картина історичної дійсності підтримувалася фальшивими установками: *«После развала СССР россияне не переставали считать Крым своим»*, *«Развал СССР превратил фарс в трагедию: сотни тысяч русских жителей полуострова оказались оторваны от своей исторической родины»*.

Метод **«зворотного зв'язку»**, сутність якого полягає у створенні відповідної реакції реципієнтів інформації на певні події, також був вельми поширений у російських месиджах. ЗМІ РФ активно повідомляло про штучно інсценовані масові акції на підтримку відторгнення Криму від України: *«...народные сходь – в поддержку Украины и соотечественников, живущих в этой стране, начались в России в воскресенье... В столице также состоялись мото- и автопробег»*. Іншим яскравим прикладом цієї техніки стали спілкування народу з Президентом В. В. Путіним в режимі он-лайн – т.зв. «прямі лінії», що є лише добре відрепетируваною виставою.

Різновидами техніки «зворотного зв'язку» є **«псевдосоціологічні опитування»** та **«рейтингування»**, що були лише способом формування громадської думки, а не його реальним віддзеркаленням. Питання формулювалися таким чином, щоб створити у аудиторії «правильний» погляд на ту чи іншу проблему: *«более 90 процентов граждан считают, что Россия должна защищать интересы русских и представителей других национальностей, проживающих в Крыму. При этом около 83 % россиян полагают, что Россия «должна это делать, даже если эта позиция осложнит наши отношения с некоторыми госу-*

¹ Тут і далі цитуються матеріали взяті з сайту <http://www.vesti.ru/>

дарствами». Такі квазісоціопитування формували ілюзію «обуреного російського народу», який прагнув повернути Кримський півострів під свій контроль. Тут російські ЗМІ застосовували і такий маніпулятивний інструмент як **соціальне схвалення (або несхвалення)**.

Техніка **«констатації факту»** здобула неабияке поширення у медіа-повідомленнях країни-агресора. Сфальшовані факти подавалися як сюжети новин або результат соціологічних досліджень, що знижує критичність сприйняття: *«Крым – один из самых известных в мире исторических регионов России»*. Для підвищення авторитетності таких повідомлень часто залучалися послання на «лідерів думки» – популярних журналістів, політологів, соціологів та ін.

Надзвичайно поширеним методом навіювання були техніки **«свідки подій»**, **«ефект присутності»**, що, як правило, використовувались одночасно з технікою **«емоційного резонансу»**. ЗМІ транслювали «репортажі з місця подій», спотворюючи реальність та транслюючи змонтовані відповідним чином сюжети на основі опитування випадкових людей, зі слів яких конструювали необхідний смисловий і емоційний ряд. Особливо потужний вплив створювався завдяки використанню коментарів «простого» населення: робітників заводів, шахтарів, воїнів-афганців, ветеранів війни. Щоб підсилити емоційну дієвість повідомлення його нерідко насичували конкретними подробицями, які легше запам'ятовуються і «всмоктуються» у свідомість більшості населення.

Особливо помітна техніка «емоційного резонансу» під час телевізійних новин за участю, зокрема, Д. Кисельова («Вести недели» на телеканалі «Россия-1»), який, використовуючи необхідні інтонації, коментував діяльність українських державних посадовців, свідомо викликаючи обурення у населення на їхню адресу завдяки «емоційному налаштуванню». Та, навпаки, описуючи дії російської провладної еліти та особисто Президента РФ В. Путіна щодо «кримського питання» у голосі ведучого відчувалися впевненість та віра в успішність перспектив російської нації.

Застосовуючи техніку **«психологічного шоку»**, російські медіа демонстрували «насилені» дії кримських татар проти проросійських громадян Криму, свідомо налаштовуючи російськомовних мешканців Криму проти кримськотатарської меншини: *«Медики подвели итоги противостояния между русскоязычными жителями и крымскими татарами 26 февраля. И итоги эти печальны. Два человека погибли в давке, 35 получили ранения»*. Але ж насправді агресивна пропагандистська кампанія з нагнітання **антиісламських настроїв** у Криму активно велася російськими ЗМІ щодо Духовного управління мусульман Криму (ДУМК) і Меджлісу кримськотатарського народу **з метою дискредитації місцевих мусульманських громад, а також за-**

міни незручних лідерів мусульман на проросійськи налаштованих [9]. Численні спроби дестабілізувати ситуацію на півострові нагнітанням антиісламських настроїв передбачали звинувачення на адресу ДУМК, Меджлісу кримськотатарського народу, інших організацій щодо їх фінансових та ідеологічних зв'язків з «радикальними ісламістськими організаціями».

Маніпулювання свідомістю завдяки техніці **«сенсаційності»** було спрямоване на підвищення рівня нервозності і підлив психологічного захисту громадян Криму. Базуючись на принципі про те, що відчуття безперервної кризи різко підвищує сугестивність людей і знижує здатність до критичного сприйняття, практично всі новинні блоки в російських ЗМІ щодо України мали сенсаційне забарвлення: *«Ситуация в Крыму продолжает накаляться»*, *«Последняя экономическая надежда Крыма рухнула»*, *«Крым оставили без правительства»*, *«А ведь кризис только нарастает»*.

Систематичним було і використання російськими медіа техніки **«коментування»** подій, що створювала необхідний контекст. Повідомлення супроводжувалося інтерпретацією коментатора, який пропонував читачеві або глядачеві «розумний» варіант пояснення. Завдяки прийому **«обхід з флангу»** створювалося враження об'єктивності і неупередженості через включення в тексти пропагандистських матеріалів фактів, які на перший погляд неприйнятні для місцевої аудиторії: *«Меня впечатлило, что там (Симферополь) ездят автомобили, на которых водители сами клеят наклейки «Я за Таможенный союз»*. *Особенно приятно, что это не какие-то активисты, а простые граждане, которые ориентированы на интеграцию с Россией»*. Тут **розрахунок робився на поступове, неквапливе, еволюційне залучення до орбіти ідеологічних і політичних поглядів**, що особливо ефективно діяло на людей з невизначеними політичними орієнтирами.

Завдяки техніці **«перспективи»** ЗМІ Росії подавали коментарі тільки однієї сторони конфлікту, створюючи таким чином односторонню перспективу. Так, під час анексії Криму практично всі повідомлення російських ЗМІ щодо української сторони мали негативний контекст, тоді як щодо росіян та «зелених человечков» негатив практично був відсутній.

Ще одним з маніпулятивних прийомів російських ЗМІ було **«відволікання уваги»**, що реалізовувалося комбінуванням різнопланової інформації. Пропагандистські сюжети РФ транслювались і в розважальних передачах для домогосподарок, і в радіопрограмах для таксистів у різних країнах світу, де постійно повторювався міф про «неукраїнський Крим». Окрім того, описуючи ситуацію в Криму, систематично повторювалася теза про загрозу Заходу для РФ.

З метою прикриття окупаційних заходів кремлівські медіа вдавалися до технік **«зміщен-**

ня акцентів», «створення проблеми», «створення загрози», завдяки яким досягався високий рівень значущості вигаданих проблем для населення, оскільки, як правило, найбільш актуальними люди вважають саме ті проблеми, які найдокладніше висвітлюються в засобах масової комунікації. ЗМІ нагнітали істерію з приводу, наприклад «фашистської загрози», прагнучи деморалізувати населення та викликати масовий страх з метою формування сприятливої атмосфери для маніпуляції масовою свідомістю. Створюючи *тематичне домінування в інформаційному просторі*, нав'язувалося відповідне бачення ситуації, а реальні проблеми суспільства, такі як відсутність свободи слова, злочинність, утиски кримських татар залишалися поза увагою.

Один з найефективніших способів пропаганди, що була застосована в ході інформаційного супроводу анексії Криму, – невпинне **«повторення»** одних і тих самих тверджень, що поступово сприймається населенням як єдине вірне. При цьому **інформаційний вплив спрямовувався не на ідеологічні установки, а на буденну свідомість громадян:** *«бандеровщина», «екстремисты» «радикалы», «провокация неонацистов в Киеве», «антиконституционный переворот», «правоэкстремистская организация «Правый сектор».*

Водночас кремлівськими пропагандистами широко використовувалася технологія **«підміни»**, що передбачає використання позитивних визначень (евфемізмів) для позначення негативних дій і навпаки. Цей метод переважно застосовувався для створення сприятливого іміджу акту анексії, що називалася *«воссоединением», «исторической справедливостью», а квазіреферендум – «демократическим актом» та «народным волеизъявлением».* Об'єктивна ситуація на півострові подекуди приховувалася за тезами **«напівправди»:** *«...на региональный референдум в Конституции запрета нет. Тогда почему бы и не провести в Крыму референдум».* Прийом **«хибної аналогії»**, що базується на схильності людини мислити аналогіями, будувати т.зв. псевдологічні послідовності, також не пройшов поза увагою російських журналістів.

Завдяки **«принципу контрасту»** російським ЗМІ вдавалося натякнути на «несхожість» Криму з рештою України: *«Мирный Крым стабилен, многонационален, в котором все люди живут нормально. Если Украина не будет выступать угнетателем русских, как на сегодняшний день, и не будет вносить дурацкие русофобские законы, то у нас будет все нормально, все спокойно».* Цей прийом непрямым чином наводив одержувача інформації на цілком однозначні висновки, а саме – термінову необхідність від'єднатися від «нестабільної» України та стати частиною «безпечної» РФ.

Систематичне повторення одних і тих самих визначень та фраз російськими медіа є прикладом техніки **«класифікації»**. За допомогою кла-

сифікаторів, що описують об'єкти або події, інформація форматується таким чином, що одержувач повідомлення несвідомо сприймає нав'язане йому визначення ситуації. По-перше, це слова і поєднання, що описують власну «позитивну і конструктивну позицію»: *«восстановление мира и стабильности», «наши русскоязычные братья», «великий славянский народ».* По-друге, це «контрастуючі слова», що мають на меті охарактеризувати супротивника в негативному ключі: *«фашистский переворот», «бандеровское государство», «украинские политики-экстремисты», «украинские националисты».*

У процесі аналізу інформаційного супроводу анексії Криму варто звернути увагу на **риторику Президента РФ В. Путіна** відносно його ставлення до Криму. Тут яскраво простежується **еволюція змістовного наповнення його заяв**, за якими приховувалися його справжні наміри. Так, спочатку В. Путін (прес-конференція, 19 грудня 2013 р.) заявляв, що **не збирається вводити війська до Криму та приєднувати АРК до Росії:** *«Вы сравнили ситуацию в Южной Осетии и Абхазии с ситуацией в Крыму. Считаю, что это некорректное сравнение. Ничего с Крымом не происходит подобного тому, что происходило с Южной Осетией и с Абхазией... В Крыму, слава Богу, ничего подобного нет и, надеюсь, никогда не будет»* [10] та *«Вариант присоединения Крыма к России не рассматривается»* (прес-конференція, 4 березня 2014 р.).

Однак згодом поступово відбувається коректування його висловів, коли він відверто визнає, що **рішення про приєднання Криму приймав особисто він:** *«Я бы хотел присоединиться к словам благодарности и крымчанам, и севастиопольцам за ту позицию, которую они заняли. Более того, я хочу вам сказать, что решения-то мною были приняты окончательные после того, как стало ясно настроение людей»* (зустріч з представниками Загальноросійського народного фронту, 10 квітня 2014 р.) [11], а **російські війська все ж таки були введені до Криму** «зادля благих намірів»: *«Да, я не скрываю, конечно, это факт, мы никогда его не скрывали: наши вооружённые силы, прямо скажем, блокировали Вооружённые силы Украины, расквартированные в Крыму. Но не для того, чтобы кого-то заставить идти голосовать, это невозможно сделать, а для того, чтобы не допустить кровопролития, чтобы дать возможность людям выразить своё собственное отношение к тому, как они хотят определить своё будущее и будущее своих детей»* (інтерв'ю німецькому телеканалу ARD, 17 листопада 2014 р.) [12]. А в березні 2015 р. у фільмі «Крим. Шлях на Батьківщину» Президент РФ В. Путін відверто визнає, що **у лютому 2014 р. ухвалив рішення про «проведення спеціальної операції з повернення Криму до складу Росії»** [13]. Цим російський лідер фактично відкрито зізнався у скоєнні злочину,

спрямованого проти суверенітету і територіальної цілісності незалежної держави та початку військової агресії проти України.

Загалом, аналізуючи тексти В. Путіна щодо Криму можна стверджувати, що в його заявах явно простежується використання таких технологій пропаганди, як, зокрема, **емоційного резонансу, створення загрози, класифікації, хибної аналогії, констатації факту** (наприклад – «*Ситуація розвернулася таким образом на Украине, что мы вынуждены начать работу по возврату Крыма в состав России, потому что мы не можем бросить эту территорию и людей, которые там проживают, на произвол судьбы под каток националистов*»), **рейтингування** (наприклад – «*Я бы хотел присоединиться к словам благодарности и крымчанам, и севастьянцам за ту позицию, которую они заняли. Более того, я хочу вам сказать, что решения-то мною были приняты окончательные после того, как стало ясно настроение людей... И только после проведения первых социологических опросов, прямо скажу: проведенных скрытно, цифры были достаточно близки к реальности, стало окончательно ясно, что линия поведения нами выбрана правильно*»), **відволікання уваги** (наприклад – «*Наши партнёры и из Соединённых Штатов, и из европейских стран действовали на Украине грубо, незаконными методами, подтолкнули антигосударственный переворот и создали в нашем понимании угрозу для фундаментальных интересов Российской Федерации, и не только в сфере экономики, но и в сфере безопасности*») тощо.

Вищеперераховані приклади підтверджують, що Президент Росії також був активним учасником процесу «інформаційної агресії» та маніпулювання масовою свідомістю в процесі відторгнення Кримського півострова від України. Так, можна погодитися з авторами статті «*Playing by Putin's tactics*»: «Путін створив свою версію реальності, яку він пропагує, щоб дестабілізувати ситуацію в Україні. Він вирішив, що для досягнення його цілей йому потрібний *етнолінгвістичний розрив*, а потім він розподілив ролі. Тепер його версія цієї історії розігрується на сотні фронтів і публікується в соціальних мережах – це віртуальна трансляція доказів Путінської історії про утиски, переслідування і страху російськомовного населення України. І реальна ситуація не має тут ніякого значення» [14].

Характеризуючи заяви В. В. Путіна, слід також звернутися до досліджень вченого *Андерса Ослунда*, який слушно наголошує, що заяви Володимира Путіна, зроблені після анексії Криму і початку російської агресії в Україні нагадують риторику нацистської Німеччини в 1938–1939 рр., коли Гітлер зважився на аншлюс Австрії [15].

Таким чином, анексія Криму Російською Федерацією як наслідок гібридної війни стала результатом **тривалої та цілеспрямованої інформаційно-пропагандистської діяльності**

Кремля. Залучення різного роду медіаджерел (телебачення, радіо, інтернет) у процесі формування необхідного інформаційного поля та **неспроможність діючої влади адекватно та оперативно реагувати** на перші ознаки порушення базових прав та свобод людини та контролювати інформаційний простір мало своїм наслідком відторгнення півострова.

Практично миттєве захоплення півострова стало можливим, поміж іншого, завдяки історичним особливостям даного регіону: переважання російського населення та відповідно російського медіапродукту (поміж друкованих ЗМІ 72 % за мовою видання були російськими), відсутність якісних кримськотатарських ЗМІ, розташування в м. Севастополі військової бази Чорноморського флоту РФ, конфлікти на ґрунті питання повернення кримських татар на історичну батьківщину, поновлення їх економічних, соціальних, політичних прав. Ці чинники поступово та підсвідомо формували уявлення про Крим як територію, що має належати Російській Федерації.

Широкий спектр інформаційно-пропагандистських заходів РФ став складовою операції з захоплення Криму. Поміж найбільш популярних технологій маніпулювання масовою свідомістю були наступні:

- «*інформаційна блокада*», що була спрямована на формування інформаційного вакууму для українських ЗМІ в Криму та подавала факти під єдиним вигідним для Кремля кутом зору. Поміж основних заходів – позбавлення місцевих теле- й радіокомпаній ліцензій мовлення, фізичні погрози розправи з журналістами, стеження за ними, «профілактичні» бесіди зі спецслужбами, прослуховування їхніх розмов і читання листування. Як результат – станом на лютий 2015 р. на півострові не залишилося вільних медіа;

- «*використання медіаторів*» або так званих «лідерів думки» – політичних діячів, представників релігійних конфесій, діячів культури, науки, мистецтва, спортсменів, військових;

- методи «*ефекту першості*» та «*упереджувального удару*» завдяки оперативності донесення матеріалу до отримувача давали змогу ЗМІ Росії формувати бажане уявлення про події;

- «*переписування історії*» відіграло потужну роль у процесі руйнування історичної пам'яті;

- метод «*зворотного зв'язку*» передбачав проведення штучно інсценованих масових акцій на підтримку відторгнення Криму від України;

- прийоми «*емоційного резонансу*», «*сенсаційності*» та «*психологічного шоку*» використовувалися для створення у широкої аудиторії антиукраїнських та антиісламських настроїв;

- «*повторення*» одних і тих же тверджень мало на меті сформувати у населення єдине бачення подій та спрямовувалося не на ідеологічні установки, а на буденну свідомість громадян;

• «рейтингування» застосовувалося кремлівськими медіа для виправдання агресивних дій російської влади, мотивуючи це вимогою суспільства.

Аналіз інформаційного супроводу анексії Криму продемонстрував також, що Президент РФ В. В. Путін особисто виступав в якості **медіатора** в процесі налаштування суспільної свідомості на прокремлівські позиції в процесі відторгнення Криму. У своїх промовах він вдавався до використання таких прийомів як «емоційний резонанс», «створення загрози», «класифікація», «хибна аналогія», «констатація факту», «рейтингування», «відволікання уваги». Варто наголосити, що риторика Президента відносно його ставлення до Криму еволюціонувала від повного заперечення ідеї приєднати Крим до Росії до свідомого прийняття рішення про введення військ та «проведення спеціальної опера-

ції із повернення Криму до складу Росії», що яскраво продемонструвало еволюцію змістовного наповнення його заяв, за якими він приховував справжні наміри.

Таким чином, проведені інформаційно-пропагандистські кампанії із залученням російських спецслужб, застосування широкого спектру дезінформаційних заходів спричинили потужний деструктивний вплив на свідомість громадян України, зокрема мешканців Криму, що сприяло формуванню їх позитивного або нейтрального ставлення до акту відторгнення півострова та перетворилося на чинник загрози національній безпеці держави.

Подальші наукові розвідки з питань використання інформаційно-комунікативних технологій мають включати дослідження ролі та методів маніпулятивного впливу держав-агресорів на населення потерпілої сторони.

Список використаних джерел

1. Егорова Л. Г. Пространство печатных СМИ Крыма: концепция презентации / Л. Г. Егорова, М. А. Чумичёва // Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского. Серия «Филология. Социальные коммуникации». – Т. 26 (65), № 3 – С. 110-119.
2. Володимир Притула: В Криму держава має визначати політику хоча б власних ЗМІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.telekritika.ua/lyudi/2008-08-14/40012>
3. Про стан інформаційного простору Автономної Республіки Крим : рішення колегії Державного комітету телебачення і радіомовлення України від 29.05.08 р. № 6/19 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://comin.kmu.gov.ua/control/uk/publish/printable_article?art_id=64968
4. У Сімферополі вийшла «Біла книга кримської журналістики» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.radiosvoboda.org/content/article/1620903.html>
5. Опрос: 80 % жителей Крыма – за воссоздание единого государства с Россией [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ru.tsn.ua/ukrayina/opros-80-zhiteley-kryma-za-vossozdanie-edinogo-gosudarstva-s-rossiey.html>
6. Федеральные СМИ-2014. Компания «Медиа-алогия» подготовила рейтинг самых цитируемых СМИ за 2014 год [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.mlg.ru/ratings/federal_media/3371/0/0/
7. В информпространстве Крыма не осталось негодных к оккупационным властям СМИ – правозащитники [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://interfax.com.ua/news/general/248113.html>
8. Энциклопедия методов пропаганды [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://psyfactor.org/propaganda.htm>
9. В Крыму начали информационную войну против мусульманских организаций [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.arraid.org/ru/>

References

1. Egorova L. G. Prostranstvo pechatnyh SMI Kryma: kontseptsiya prezentatsii / L. G. Egorova, M. A. Chumichyova // Uchenye zapiski Tavricheskogo natsionalnogo universiteta im. V. I. Vernadskogo. Seriya «Filologiya. Sotsialnyie kommunikatsii». – T. 26(65), № 3. – S. 110–119.
2. Volodimir Pritula: V Krimu derzhava mae viznachati polityku hoch a vlasnih ZMI. Retrieved from <http://www.telekritika.ua/lyudi/2008-08-14/40012>
3. Pro stan informatsiynoho prostoru Avtonomnoyi Respubliky Krym : rishennya kolehiyi Derzhavnogo komytetu telebachennya i radiomovlennya Ukrainy vid 29.05.08 r. № 6/19. Retrieved from <http://comin.kmu.gov.ua/control/uk/publish/>
4. U Simferopoli vyyshla «Bila knyha krymskoyi zhurnalistyky» . Retrieved from <http://www.radiosvoboda.org/content/article/1620903.html>
5. Opros: 80 % zhyteley Kryma – za vossozdanye edynoho hosudarstva s Rossyey. Retrieved from <http://ru.tsn.ua/ukrayina/opros-80-zhiteley-kryma-za-vossozdanie-edinogo-gosudarstva-s-rossiey.html>
6. Federalnyie SMY-2014. Kompanyya «Medyalohyya» podhotovyla reytynh samykh tsytyruemykh SMY za 2014 hod. Retrieved from http://www.mlg.ru/ratings/federal_media/3371/0/0/
7. V informprostranstve Kryma ne ostalos neuhodnykh k okkupatsyonnym vlastyam SMY – pravozashchytnyky. Retrieved from <http://interfax.com.ua/news/general/248113.html>
8. Entsyklopedyya metodov propahandy. Retrieved from <http://psyfactor.org/propaganda.htm>
9. V Kryimu nachali informatsionnuyu voynu protiv musulmanskih organizatsiy. Retrieved from <http://www.arraid.org/ru/node/3876>
10. Bolshaya press-konferentsiya Putina: Ukraina, Snouden, Vova i Masha. Retrieved from <http://www.vesti.ru/doc.html?id=1169112&m=1&photo=1>
11. Putin: Kryim byl prisoedinen po zhelaniiu rossiyan. Retrieved from <http://www.vesti.ru/doc.html?id=1465123&cid=7>

10. *Большая* пресс-конференция Путина: Украина, Сноуден, Вова и Маша [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.vesti.ru/doc.html?id=1169112&m=1&photo=1>

11. *Путин*: Крым был присоединен по желанию россиян [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.vesti.ru/doc.html?id=1465123&cid=7>

12. *Интервью* Владимира Путина немецкому телеканалу ARD. Полный текст [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.vesti.ru/doc.html?id=2130031>

13. *Крым*. Путь на Родину [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.vesti.ru/videos/show/vid/638944/>

14. *Playing* by Putin's tactics [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.washingtonpost.com/opinions/playing-by-putins-tactics/2014/03/09/b5233b90-a558-11e3-a5fa-55f0c77bf39c_story.html

15. *Двенадцать* заявлений Путина, которыми Гитлер бы гордился [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.charter97.org/ru/news/2015/4/8/146712/>

12. *Интервью* Vladimira Putina nemetskomu telekanalu ARD. Polnyiy tekst. Retrieved from <http://www.vesti.ru/doc.html?id=2130031>

13. *Kryim*. Put na Rodinu. Retrieved from <http://www.vesti.ru/videos/show/vid/638944/>

14. *Playing* by Putin's tactics. Retrieved from https://www.washingtonpost.com/opinions/playing-by-putins-tactics/2014/03/09/b5233b90-a558-11e3-a5fa-55f0c77bf39c_story.html

15. *Dvenadtsat* zayavleniy Putina, kotoryimi Gitler byi gordilsya. Retrieved from <http://www.charter97.org/ru/news/2015/4/8/146712/>

ПРІОРИТЕТИ ДЕРЖАВНОЇ ІНФОРМАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ В УМОВАХ ГІБРИДНОЇ ВІЙНИ

Черненко Тетяна Василівна,
кандидат філософських наук

Проаналізовано основні проблеми сучасної державної політики в інформаційній сфері, що кристалізувалися з початком агресії Російської Федерації, спрямованої проти України. Запропоновано низку невідкладних кроків, які необхідно здійснити з метою захисту країни, зокрема її інформаційного простору. Значну частину аналізу присвячено формуванню механізмів можливої асиметричної відповіді на загрози національній безпеці в інформаційній сфері.

Ключові слова: інформаційна політика, інформаційний складник гібридної війни, інформаційна безпека, захист інформаційного простору, інформаційна реабілітація.

Chernenko Tatyana

PRIORITIES STATE INFORMATION POLICY IN A HYBRID WARFARE.

This article analyzes the basic problems of the modern state policy in the sphere of information that crystallized with the beginning of the aggression Ukraine aimed against Russia. The author offers a number of urgent steps to be taken to protect the country, including its information space. Much of the analysis is devoted to the formation mechanism of asymmetric response to possible threats to national security in the information sector.

Keywords: information policy, information component hybrid war, informational security, protection of the information space, information rehabilitation.

Стрімкий розвиток інформаційного складника сучасного суспільства поряд із перевагами робить це суспільство більш вразливим саме в інформаційній сфері. Питанням державної інформаційної безпеки присвячено чимало наукових публікацій Г. Почепцова, В. Ситника, М. Ожевана, О. Литвиненка, Д. Дубова та багатьох інших науковців. Проте інформаційний фронт, в епіцентрі якого перебуває наша країна, вимагає невідкладної та водночас виваженої та дієвої реакції держави, залишаючи питання інформаційної безпеки надзвичайно гострим та болісним для України.

Активна фаза воєнного протистояння, розпочата керівництвом Російської Федерації у 2014 р., задовго до прямого воєнного втручання супроводжувалася тактичною інформаційною підтримкою, яка містила широкий спектр інформаційно-психологічних впливів на населення України та Росії.

Свідченням ґрунтовної підготовки до активного використання інформаційного складника в нинішній гібридній війні стало те, що вже в перші дні воєнно-терористичної агресії в окремих містах Донецької та Луганської областей бойовики налагодили процес пошуку проукраїнських стримерів і систематично перешкождали діяльності представників незангажованих РФ ЗМІ. Вже в перші хвилини після штурму телерадіокомпанії у Донецьку в центральну апаратну зайшли фахівці, які дуже швидко налаштували на частоті державної ТРК трансляцію каналу «Росія 24» [1]. Керівництво РФ чітко усвідомлює, що чи не найголовніша частина перемоги у гі-

бридній війні полягає саме в охопленні якнайбільшої аудиторії своїм інформаційним продуктом. Формуючи практично «інформаційну резервацію» для споживача такої інформації, з цієї ж причини одразу після анексії Криму прем'єр-міністр РФ Д. Медведєв видав розпорядження терміново забезпечити кримську молодь російськими підручниками історії. Міністерством освіти РФ було негайно надіслано до видавництва «повідомлення та концепцію змісту, історико-культурний стандарт із переліком історичних дат, подій, персоналій, понять, обов'язкових для вивчення у школі, включно з інформацією про півострів Крим та його історичне значення» [2].

Інформаційний фронт гібридної війни охопив такі напрями: 1) населення в зоні безпосередніх воєнних операцій; 2) населення країни – «жертви» агресора; 3) населення країни-агресора; 4) населення країн міжнародного товариства, що користуються міжнародним авторитетом.

Метою подальшого застосування психоманіпулятивних інформаційних технологій РФ залишатимуться:

- руйнування міжнародного іміджу України з метою зменшення її геополітичного значення;
- намагання у спосіб спотворення інформації та дискредитації керівництва країни дестабілізувати ситуацію всередині України з метою впровадження власної політики «керованого хаосу»;
- застосуванням «мови ворожнечі» формувати стереотипи меншовартості та вторинності українців, намагаючись не допустити створення політичної нації в Україні;

• через агресивне повернення до політичного дискурсу «мовного питання» посилити розкол серед політичної еліти та українського громадянського суспільства.

Інформаційний складник став наскрізною темою гібридної війни. У нинішній російсько-українській війні наша країна має справу не просто з ворожою пропагандою, а з тим, що фактично з інформаційної безпеки визначають як «війну слів/сенсів». Ще однією особливістю гібридної війни є підпорядкований характер бойових дій. Вони, швидше, створюють інформаційні приводи та слугують підґрунтям для нагнітання паніки й зневіри всередині українського суспільства.

При формуванні механізмів асиметричної відповіді у гібридній війні на загрози національній безпеці України в інформаційній сфері необхідно враховувати, що інформаційна війна посилює можливості всіх сторін конфлікту, оскільки дозволяє в разі кваліфікованого та креативного підходу компенсувати недостатній військовий потенціал більш сильним, а іноді й більш дієвим інформаційним.

До пріоритетів державної інформаційної політики в умовах гібридної війни слід віднести такі:

Необхідність напрацювання нової модерної законодавчої та нормативно-правової бази у сфері інформаційної політики. На практиці, незважаючи на значну кількість документів, що тією чи іншою мірою регулюють інформаційну сферу, більшість із них залишається не надто дієвими в умовах реального виклику. Тому національне законодавство з питань інформаційної безпеки має бути кардинально переглянute. Законодавче забезпечення розвитку держави в інформаційній сфері базується на низці документів, що, на жаль, мають переважно декларативний характер. Це перш за все Стратегія розвитку інформаційного суспільства в Україні, затверджена за президентства В. Януковича розпорядженням Кабінету Міністрів України у 2013 р., правовим підґрунтям якої є Закон України «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки» № 537-16 від 09 січня 2007 р. [3]. Фактично ці документи слугували лише інструментами досягнення чи збереження влади.

На різних стадіях розроблення зараз перебувають проекти таких документів: Стратегія розвитку інформаційного простору (розроблена Державним комітетом з питань телебачення та радіомовлення за дорученням РНБОУ); Концепція інформаційної безпеки України [4] (після створення Міністерства з питань інформаційної політики документ передано йому на доопрацювання); Доктрина інформаційної безпеки (у 2014 р. Держкомтелерадіо розробив нову Доктрину; доопрацьовуватиме документ також Мінінформ).

Нинішній варіант Проекту Концепції інформаційної безпеки України, який впродовж останніх півроку проходить етап публічного обговорення в регіонах, ініційований Міністерством інформаційної політики України, містить наступне положення: «Загрозою є поширення суб'єктами інформаційної діяльності викривленої, недостовірної та упередженої інформації для дискредитації органів державної влади, дезабілізації суспільно-політичної ситуації, що значно ускладнює прийняття політичних рішень, завдає шкоди національним інтересам України чи створює негативний імідж України». Ця норма викликала найбільшу критику як з боку медіаспільноти та громадянського суспільства України, так і з боку зарубіжних експертів. Представник ОБСЄ зі свободи засобів інформації Д. Міятович зробила заяву, широко розтиражовану в російських ЗМІ, про те, що деякі положення запропонованого документа порушують принцип свободи слова і мають бути вилучені з тексту, інші положення сформульовані недостатньо чітко. Зокрема, правовий аналіз Концепції був підготовлений професором Талліннської школи права Талліннського технічного університету, незалежним експертом у сфері права та комунікацій доктором К. Найман-Меткалф за дорученням Бюро Представника ОБСЄ з питань свободи ЗМІ [5].

Міністерству інформаційної політики України можна було б скористатися польським досвідом та взяти за основу таке положення із нещодавно опублікованого проекту Доктрини інформаційної безпеки Польщі: «Загрози, які впливають з функціонування інформаційного середовища, можуть бути розповсюджені за рахунок тиражування пропаганди і покликані показати польську державну політику в негативному світлі, що де-факто шкодить інтересам держави (використання провокацій, навмисне маніпулювання повідомленнями, виривання з контексту фрагментів заяв політиків надання їм контроверсійного характеру)» [6]. Запропоноване положення не викликало критики в європейських експертів.

Побудова нової комунікативної стратегії влади із широким залученням міжнародного досвіду для створення дієвої системи комунікацій в країні. Чинники, які заважають вибудувати єдину інформаційну політику, окреслено в ухваленій Президентом України Стратегії національної безпеки України (п. 3. пп. 6). Зокрема, в документі йдеться про те, що «проблемою залишається неспроможність органів державної влади налагодити цілісну стратегічну комунікативну політику, брак координації дій у сфері захисту власного інформаційного простору, а також пошук балансу між свободою слова та необхідним рівнем контролю в інтересах національної безпеки» [7]. У цьому контексті не можна не згадати твердження Уолтера Ліппмана: «для то-

го, щоб бути суттєвою (сутнісною), суспільна думка повинна формуватися для преси, а не пресою» [8].

З моменту початку російської гібридної війни від швидкості прийняття рішень, донесення їх до безпосередніх виконавців залежить не тільки можливість стабілізації ситуації, а часто й життя людей. Інформаційні технології максимально пришвидшили процес оброблення інформації, надаючи практичні можливості реагування на загрози національній безпеці в режимі реального часу. На жаль, необхідно констатувати, що неповоротка бюрократична машина значно ускладнює цей процес. Відповідальність за досягнення успіху в подоланні таких загроз українському суспільству, як російська пропаганда, політичне та правове невігластво, недостатній рівень медіакультури суспільства, значною мірою має нести безпосередньо команда державних комунікаторів, але фахівців потрібного рівня в Україні обмаль. Лише останнім часом на провідних телеканалах почали з'являтися інформаційні випуски та інтерв'ю за участі перших осіб держави, які дають можливість громадянам почути відповіді на актуальні питання. Проте таких передач вкрай мало, а їх якість бажає бути кращою. Відсутність ефективної комунікації загрожує основам держави – люди перестають довіряти державним інститутам. Вакуум нереалізованої комунікації з українським суспільством заповнюють чутки та фейки, створені в пропагандистських лабораторіях сусідньої країни. Не можна не погодитися з твердженням військових експертів, що «для перемоги у гібридній війні народ повинен об'єднатися навколо влади. Ось чому так необхідні реформи, тільки вони можуть встановити довіру» [9]. Натомість останні соціопитування демонструють протилежне: переважна більшість українців не вірить в успішність реформ, які зараз намагається здійснювати влада: 32 % мають певну надію, однак загалом не вірять, а 30 % зовсім позбавлені такої віри.

Довідково. Відповідно до соціопитування, проведеного КМІС на замовлення ГО «Телекритика» в лютому 2015 р., у п'яти областях сходу й півдня України (Харківській, Одеській, Херсонській, Донецькій та Луганській включно з неподконтрольними на момент опитування районами) українська влада стала основним джерелом громадського розчарування: 64 % опитаних стверджують, що ставлення до українського керівництва з осені 2014 р. погіршилося; а 66 % вважає, що українська влада діє всупереч інтересам народу [10]. **Відповідно до соціопитування, проведеного у липні 2015 р.** фондом «Демократичні ініціативи» та Центром Разумкова, майже половина українців (48,4 % опитаних) вважає, що прогресу в реформуванні на нинішній день українська влада не демонструє. Водночас

лише 8,9 % громадян засвідчили, що «інформації достатньо, і вона зрозуміла. Якщо людина хоче, то вона має можливість розібратися, що робить уряд і які реформи проводить». І водночас **39,2 % зауважили, що «інформація, яку уряд дає про свою роботу і реформи, не викликає довіри, бо часто не відповідає дійсності»**, 28,1 % наголосили, що «інформації недостатньо. Людина не має можливості розібратися, що робить уряд і які реформи проводить» [11]. Одночасно викликає занепокоєння те, що 24,4 % опитаних зазначили, що «інформації про роботу уряду і реформи багато, але вона незрозуміла звичайній людині», а 12,2 % взагалі вважають, що «інформацією про роботу уряду і реформи мають цікавитися фахівці. Це все за складно, щоб розповідати всьому суспільству». Тобто недостатня поінформованість українського суспільства, патерналістські настрої, сформовані у суспільній свідомості з «советських» часів за відсутності достатньої освіти, помножені на агресивну російську пропаганду та безупинну роботу спецслужб РФ, можуть прогнозовано призвести до нових сплесків протестної активності на територіях, не охоплених АТО, та особливо у «буферній» зоні (Миколаївська, Херсонська, Одеська та Запорізька області).

Водночас можна констатувати, що війна на інформаційному фронті змогла принести переваги Російській Федерації саме через те, що у них єдине централізоване управління інформаційною сферою (три найважливіші телеканали, що залишаються основними джерелами інформації для 85 % населення, яке підтримує владу, є державними). Керівництво Кремля ще з початку 2000-х років використовувало серйозний підхід до побудови власних меседжів, спираючись на науковий аналіз та вдало користуючись передовими науковими розробками PR-технологій.

Вироблення комплексної стратегії представлення України у світі через забезпечення системи взаємодії Української держави з іноземними медіа та інтенсифікація роботи дипломатичних представництв зі ЗМІ за кордоном. Зовнішній фронт російської інформаційної війни своїм розмахом вразив фахівців усього світу. Масштаби діяльності «фондів», «культурних товариств», «аналітичних центрів» і просто «експертів» проросійської спрямованості в Європі, а також діяльність каналу RT справді значні. Зокрема, 25 червня 2015 р. німецьким фондом імені Г. Белля (*Heinrich-Böll-Stiftung*) за сприяння Атлантичної ради (*Atlantic Council*) з Вашингтона та Європейської ради з міжнародних відносин (*ECFR*) було проведено міжнародний колоквіум на тему «Російська дезінформація у ХХІ столітті». За словами директора Атлантичної ради Дж. Гербста, який говорив про високий рівень та витончені методи російської пропаганди

з певним відтінком поваги, «кремлівська дезінформаційна кампанія «приголомшує» своїм технічним та фінансовим оснащенням, а також точним спрямуванням на навіть нечисленні різноманітні цільові групи. «Польські меншини у деяких країнах Балтії отримують з Москви орієнтовані саме на них послання, які тематизують їх традиційно непрості відносини з національною більшістю в цих країнах» [14]. Реагуючи на загрози, НАТО у 2014 р. в Латвії створив Центр стратегічних комунікацій (*NATO Strategic Communications Centre of Excellence*), серед завдань якого – забезпечення адекватної відповіді на спроби інших країн вплинути на інформаційний простір членів НАТО. Важливість розвитку стратегічних комунікацій було підкреслено і після саміту НАТО в Уельсі. Зокрема, там прямо зазначалося, що створений Центр має опікуватися питаннями гібридної війни. На сили Центру у протидії російській пропаганді сподіваються і в окремих країнах, зокрема в Польщі та країнах Балтії. Вже кілька попереджень російському іномовному телеканалу *RT* зробив британський медіарегулятор *Ofcom* за порушення під час висвітлення української кризи. Заборона трансляції одіозного російського телеканалу в кабельних мережах Латвії викликала неабияке роздратування у російській стороні [15], яка одразу стала апелювати до дотримання принципу свободи слова. У Великій Британії нещодавно витончено нагадали керівництву *RT* про те, що російський пропагандистський канал залишається в полі уваги. Зокрема, було заарештовано рахунки телеканалу в Лондоні, а нещодавно заблоковано переказ грошей на рахунок каналу через опосередковану приналежність до каналу Дмитра Кисельова, який фігурує в санкційному списку ЄС проти РФ [16]. 10 вересня 2015 р. в Польщі за координації міністерств закордонних справ Польщі та Нідерландів відбулася конференція, в якій взяли участь представники 35 країн. Головною темою для обговорення на цьому саміті було створення ефективного механізму протидії російській пропаганді у світі. Характерним є те, що зустрічі в рамках конференції були закриті для ЗМІ. Відомо, що не йшлося про створення контрпропагандистського російськомовного телеканалу. Країни – учасники конференції дійшли спільної думки, що для боротьби з російською пропагандою вистачає підтримки вже існуючих незалежних каналів і порталів. На роботу в цьому напрямі Польща планує виділити 1млн євро, Нідерланди – 1,5 млн євро. Решта країн ще тільки вирішує, яким обсягом фінансового ресурсу вони підтримуватимуть цей проект [17]. (Для порівняння: *Russia Today* має в своєму розпорядженні кілька сотень мільйонів євро).

Країни НАТО мають серйозний досвід роботи спецпідрозділів із проведення інформаційно-психологічних операцій. Слід враховувати, що такий досвід є і в РФ, зважаючи на її участь у

воєнних конфліктах у Чечні, Таджикистані, Афганістані. Україна ж має досвід застосування комунікативних технологій **тільки на внутрішньополітичному ґрунті**, коли інформаційні кампанії стали обов'язковим інструментом у політичному житті суспільства. Зусилля держави у сфері інформаційної політики нині розпорошені через наявність багатьох структур, які у той чи інший спосіб долучені до цієї проблематики (прес-центр АТО, прес-служба Генерального штабу, Міністерство інформаційної політики, інформаційно-аналітичне управління АПУ, Головний ситуаційний центр України при РНБОУ, створений 28.02.2015 р.). Проте ефективність їхньої діяльності сумарно є не дуже високою через відсутність координації дій, а інколи навіть через жорстку внутрішню конкуренцію.

Підтримка наукових розробок у сфері реалізації інформаційної політики загалом та інформаційної безпеки зокрема; всебічна підтримка розвитку *IT*-сектору через зниження податків для виробника інтелектуального ресурсу, залучення *IT*-фахівців для швидкого впровадження нових комунікаційних технологій.

Важливою особливістю інформаційної агресії РФ стало те, що поряд із тотальним наступом у телевізійному просторі, вона набула транскордонних рис за рахунок використання мережі Інтернет. Зокрема, соціальні мережі заповнено «хактивістами», «кіберпартизанами», «кіберополченням», які розгорнули широкомасштабні психологічні спецоперації. Спеціальні підрозділи різних безпекових відомств для ведення протистоянь у кіберпросторі стали важливим елементом кібератак. Прикладом таких злочинних дій і водночас підтвердженням агресивної діяльності РФ у кіберпросторі може слугувати оприлюднена 10.09. 2015 р. редактором *The Financial Times* з питань оборони та безпеки С. Джонсом інформація з обвинуваченням російських хакерів «у зламі вразливих комерційних супутникових комунікацій за допомогою таємних станцій прийому в Африці та на Близькому Сході з метою замаскувати атаки на західні військові та урядові мережі» [18].

Низький рівень контролю в інтернет-просторі та відсутність юридичної відповідальності створюють підґрунтя для швидких «вкидів» будь-якої деструктивної інформації, яка миттєво поширюється навіть солідними інтернет-виданнями, що зробило такий шлях ефективним інструментарієм для поширення дезінформації саме через соціальні медіа. У соціальних мережах набуло тотального поширення явище так званого «тролінгу», яке стало суттєвим інструментом формування суспільної думки та психологічного впливу на населення різних країн. Автори створення та фінансування так званих фабрик тролів у Росії розраховують як на активізацію протесної активності населення в Україні (наприклад, організація російськими спецслуж-

бами протестів внутрішніх військ під Адміністрацією Президента у жовтні 2014 р., т. зв. бунти «солдатських матерів»), для чого поміж звичайних користувачів соцмереж культивується емоційний стан тривоги, постійної готовності до захисної агресії, так спрямовані і на широку зарубіжну аудиторію користувачів соцмереж, видаючи себе за співвітчизників країн ЄС та США [19]. Слід зауважити, що навіть низка гучних викриттів російських «фабрик троллів» не зменшила їх активного використання. Можна констатувати, що чи не єдиним ефективним методом боротьби з тролінгом залишається комунікативний, за рахунок створення ще більшої кількості власних інтерпретацій. Такий досвід командної роботи є в Ізраїлю, Китаю та Росії. Особливо ефективною щодо тролінгу є ізраїльська армія, в якій програма використання мережевого тролінгу скерована не на зміну або підміну фактичних матеріалів, а на зміну інтерпретацій, пояснень того чи іншого факту або ж події [20].

Безумовно, маючи неабиякий людський потенціал для розвитку ІТ-сектору, Україна має віднайти можливість застосування каналу соціальних медіа з метою формування та поширення правдивої неупередженої інформації про позитивні зміни на шляху реформ. Прикладом позитивного внеску в боротьбу на інформаційному фронті є низка створених громадськими активістами інтернет-ресурсів, що активно долучилися до публічних викриттів усіх форм російської агресії в Україні. Натомість широко розрекламована кампанія створення власного «інтернет-війська» під егідою Міністерства інформаційної політики України викликала неоднозначне ставлення більшості учасників соціальних мереж. На тлі іронічного сприйняття створення самого Міністерства інформаційної політики ефект від запуску такого проекту був, швидше, негативним. Такі проекти повинні запуститися без суспільного розголосу, із залученням висококласних фахівців спецслужб, фахових психологів і філологів з урахуванням постійного моніторингу настроїв блогосфери.

Стимулювання медіадосліджень та моніторингу інформаційного простору; підготовка кадрів за цими напрямками. Прямі воєнні дії на території країни та загрози національному суверенітету, на жаль, не стали об'єднуючим чинником для українських ЗМК. Мас-медіа України продовжують перебувати під дією ворожих впливів. Низький фаховий рівень та заангажованість журналістського середовища на користь інтересів великих олігархічних груп сприяє подальшому розмежуванню українського суспільства. Ускладнює становище з налагодженням гармонізації державної інформаційної політики ситуація у сфері власності ЗМІ. Відповідно до дослідження, проведеного за підтримки *OCCRP* (Центр дослідження корупції та організованої злочинності) та української служби «Радіо Сво-

бода» [21], переважна більшість українських ЗМІ має непрозору структуру власності. При реєстрації українські медіакомпанії не вказують своїх кінцевих бенефіціарів, приховуючи їх за низкою юридичних осіб. Використання трастових компаній та довгих ланцюгів юридичних компаній наявні навіть у тих ЗМІ, де фактичні власники (олігархи, політики) давно відомі та публічно не приховують цього. Це стосується навіть найбільших медіахолдингів. Така ситуація дає змогу власникам використовувати ЗМІ як дієвий інструмент формування громадської думки з метою лобіювання своїх інтересів. Вимога збільшення прозорості власності ЗМІ є й однією з умов виконання Україною зобов'язань на шляху до євроінтеграційних перспектив. Після багатьох суперечок 01 жовтня 2015 р. набирає чинності Закон України № 1831 «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення прозорості власності засобів масової інформації, а також реалізації принципів державної політики в сфері телебачення і радіомовлення» (№ 674-19 від 03.09.2015 р.) [22], підписана Рада Європи, визначивши «важливим досягненням України у процесі імплементації Національної стратегії з прав людини» [23]. Наразі Україна має один із найбільш прогресивних і далекосяжних правових інструментів в Європі для гармонізації власного інформаційного простору, враховуючи, що Закон, поміж іншого, забороняє володіти ЗМІ з офшорів.

Актуальним залишається питання формування суспільного мовлення, процес створення якого дещо розтягнувся в часі. Слід зауважити, що в країнах усталеної європейської демократії суспільне мовлення займає в інформаційному просторі сегмент близько 20 % (в Україні – 5 %). Існують великі ризики, що суспільний канал не матиме жодного впливу в умовах олігархічної медіасистеми, бо не зможе залучити потенційну аудиторію через відсутність фінансових можливостей для створення високоякісного контенту. Водночас низький фаховий рівень журналістики, створення замовних матеріалів на користь отримання фінансових заохочень від політиків, гонитва за розміщенням часто неперевіраних матеріалів з метою зібрати найбільшу аудиторію, стають підґрунтям для зниження довіри до вітчизняних ЗМІ [24], тобто втрати ними свого основного соціального капіталу, що є критичним для країни, яка відбиває агресію. Створення дійсно якісного суспільного мовлення, запуск якого анонсовано на березень 2016 р., може створити дієвий механізм повернення довіри суспільства до держави. Зокрема, у цьому процесі Україну підтримує Рада Європи. За словами Голови представництва Ради Європи в Україні Яна Томбінського, що 15 вересня 2015 р. брав участь у конференції «Запуск Суспільного мовлення в Україні: виклики та наступні кроки»,

«суспільство в Україні зараз перебуває у розгубленості, і медіа повинні стати інструментом комунікації, а не маніпуляції. На жаль, вони втратили свою просвітницьку функцію, і вже не інформують виборців. А саме у таких країнах, як Україна, ЗМІ – це не тільки інформування, але й формування нації, й об'єднання країни» [25].

Перехід від політики заборон до політики стимулів у медіасфері. Політика заохочення виробництва українського культурного продукту (у сфері кіно, літератури, мистецтва), який міг би слугувати промоції України у світі, практично відсутня. Можна констатувати, що дії виконавчої влади України щодо обмеження доступу українських громадян до російських медіа не несуть очікуваного ефекту. Населення має вільний доступ до споживання російського контенту через супутник. Незважаючи на заборони та штрафи, не всі провайдери кабельного телебачення припинили транслювати російські телеканали, які продовжують трансляцію з Донецька та Луганська на прифронтові райони. Спроби глушити ці сигнали не здійснюються. Деякі райони Одеської області не охоплюються українським телебаченням взагалі, натомість громадяни мають доступ до російського контенту. Така сама ситуація в низці прикордонних районів не тільки східних, а й західних областей України. Ситуація з трансляцією телеканалів у Криму не контролюється з материкової України взагалі. Українці мають вільний доступ до російського сегменту інтернету й до російських соцмереж. У той же час проведено після набуття чинності Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо захисту інформаційного телерадіопростору України» [26] № 159-19 від 05.02.2015 р. дослідження свідчить про те, що 45 % опитаних серед української аудиторії **не підтримують даний закон**. Значно більше однозначних противників такого рішення серед жителів східного (32 %) й південного (34 %) регіонів, а відчутно менше – у західному (7 %), північному (10 %) та центральному (12 %) регіонах України [27]. Незважаючи на майже щотижневі рішення Державного агентства України з питань кіно про припинення трансляції того чи іншого телепродукту з РФ та враховуючи відсутність можливості створення якісного контенту власного виробництва, українські телекомпанії вдаються до різних способів уникнення відповідальності за порушення вимог законодавства (ст. 151 Закону України «Про кінематографію» № 9/98-вр поточна редакція від 04.06.2015 р. [28]). Представники телеіндустрії наполягають, що закон містить широке поле для маніпулювання. Водночас необхідно констатувати, що **механізми реагування, які базуються на принципах заборон, не завжди вдалі** ще й тому, що стають додатковим приводом для використання російськими пропагандистами у роботі з населенням окупованих територій, як аргумента на під-

твердження «недемократичності «київської хунти», а також дають можливість дискредитувати імідж України на Заході, бо викликають критику міжнародних медійних організацій, покликаних захищати свободу слова.

Впровадження системи медіаграмотності в школах та вишах. Нинішній рівень залежності суспільства від ІТ та одночасно вразливості існуючих інформаційних структур стали підґрунтям для перетворення інформаційних потоків та самих засобів накопичення та передачі інформації, з однієї сторони – в можливий об'єкт ворожого впливу, а з другої – на зброю, що має такий дезорієнтуючий ефект, який можна порівняти із ефектом від зброї масового ураження. Інформаційно-психологічна зброя може бути спрямована на придушення, знищення, дезорганізацію та дезорієнтацію об'єктів впливу. Ця зброя спроможна порушити психічне здоров'я, спонукати до спонтанних дій, спричинити тимчасові чи незворотні зміни і самознищення, підкорити свідомість (та підсвідомість) особистості і спрямувати її в напрямі, необхідному для суб'єкта впливу. І головне, ці зміни та дії проходять латентно для об'єкта, на який вони скеровані [29].

Необхідність інформаційної реабілітації населення інформаційно уражених регіонів – тривалий процес із комплексом «нежорсткої» контрпропаганди відновлювального характеру. Слід зауважити, що інформаційна активність армії у зоні дії АТО обмежилася листівками з інструкціями, як поводитися під час артобстрілів. Відсутність належного технічного забезпечення, проблема з розміщенням теле- та радіопередавачів, яка вирішувалася майже впродовж року, уможливила продовження впливу російської телепропаганди на українське населення, що залишилося на окупованих територіях. Населення прифронтових територій переважно продовжує споживати російський інформаційний продукт¹, у маніпулятивних властивостях якого вже переконалися не тільки в Україні. Позитивним досвідом стали зустрічі командирів батальйонів та військового командування з місцевими громадами у прифронтовій зоні, але вони, на жаль, не є систематичними [30]. Незважаючи на неефективність дій виконавчої влади в інформаційній сфері, навіть на непідконтрольних Україні територіях половина респондентів вважає оптимальним для Донбасу один з трьох сценаріїв, за яким він **залишається у складі країни** (бажано за умови децентралізації або федералізації). Утім, кожен четвертий обрав би незалежність свого

¹ Дослідження проводилося, щоб встановити ступінь прозорості власності українських ЗМІ та створити оновлену базу даних на основі витягів та довідок з офіційних державних реєстрів – від першої до останньої ланки структури власності телеканалів, радіостанцій, журналів та газет. Дані збиралися протягом січня-березня 2015 року. Всього було досліджено 60 ЗМІ на основі даних з офіційних державних реєстрів.

регіону, а 16 % приєднались би до Росії. Для порівняння, в українській частині вибірки за повернення Донбасу на тих же умовах або децентралізацію виступає 76 %, за федералізацію – 8 %. Лише 9 % хотіли б від'єднання або переходу регіону до складу Росії. І саме першочерговим завданням є інформування населення, що залишається на цих територіях, про позитивні зміни, які відбуваються в нашій державі.

Знаходження шляхів просування українського інформаційного продукту на окуповані території України, територію анексованого Криму та територію РФ у спосіб використання сучасних високих технологій, народної дипломатії, донесення правдивої інформації про події в Україні через моральних авторитетів з визначеною міжнародною спільнотою репутацією та залученням зарубіжних інформаційних джерел. Одним із ефективних напрямів державної політики в інформаційній сфері мала б стати підтримка **малої преси** як інструменту формування громадської думки і донесення ініціатив та намірів влади до суспільства.

Пропозиції

Поступове наближення медіазаконодавства до європейських стандартів в рамках імплементації Угоди про асоціацію України з ЄС, а також міжнародних інструментів у сфері аудіовізуальної політики (стаття 397). Зокрема, Угода містить посилання на Директиву про аудіовізуальні медіапослуги, яка має бути впроваджена протягом двох років з моменту набуття чинності Угодою, та Європейську конвенцію про транскордонне телебачення від 1989 р., що дасть можливість забезпечити прозорість медіавласності; переглянути антимонопольне законодавство, яке б обмежувало медіамонополії; створити конкурентні економічні умови для різних видів медіа. Слід впровадити нове визначення медіа та ухвалити закон «Про телебачення і радіомовлення».

Міністерству культури України, ДКТРУ, НРТРУ варто узгодити зусилля для створення та запровадження політики стимулів на підтримку вітчизняної продукції у різних інформаційних сферах, що дасть можливість розпочати процес саморегуляції в медіа серед великих гравців медіаринку. З метою відновлення втраченої довіри до ЗМІ у східних та південних областях України має бути створений високоякісний український російськомовний продукт, що зможе конкурувати з російським у тих регіонах України, які наразі надають перевагу російському інформаційному простору.

Мінінформполітики та відповідні підрозділи силових відомств України мають забезпечити постійний моніторинг інформаційного поля з метою виявлення інформаційних загроз не тільки у кризових регіонах країни. На будь-які соціально-психологічні коливання мусить бути від-

повідна миттєва реакція як у ЗМІ, соцмережах, так і в відповідних силових відомствах.

На виконання Рішення РНБО України стосовно збільшення ролі інформаційно-психологічних операцій у Воєнній доктрині України критично важливо започаткувати якісно нові підходи до підготовки фахівців у сфері інформаційної безпеки держави з урахуванням останніх світових досягнень в інформаційно-технологічній галузі. Пріоритетна увага має приділятися Силам спеціальних операцій Збройних Сил України. Процес їх створення має бути нарешті завершений. Ці сили разом зі спецслужбами повинні відіграти ключову роль у відбитті агресії. Україні потрібна розвідувальна інформація, високоефективні контррозвідувальні та розвідувальні органи повинні отримати ефективну координацію і постановку завдань, забезпечити дієве вирішення завдань протидії розвідувально-підривній активності іноземних спецслужб [31].

Міністерству інформаційної політики України та МЗС України було б доречно швидко розробити програму координації інформаційної діяльності державних органів у сфері формування позитивного міжнародного іміджу України. Своєчасне поточне інформування української та зарубіжної аудиторії за умови вироблення якісного конкурентоспроможного контенту є ефективним інструментом у забезпеченні інформаційних потреб споживачів українською інформацією, що дасть змогу зменшувати вплив російських джерел на нашу аудиторію. Активніше повинні використовуватися інструменти публічної дипломатії.

Необхідно віднайти можливість пришвидшити створення не тільки зручних англійських версій сайтів державних органів влади України, а й іншими мовами провідних країн ЄС та країн Азії.

Міністерству юстиції України варто ініціювати роботу із залучення фахівців до розроблення юридичних доказів використання «мови ворожнечі» та притягнення до кримінальної відповідальності відповідно до Концепції Ради Європи про боротьбу із кіберзлочинністю (Документ № 994_575, ратифікований Верховною Радою України 07.09.2005 р.) [32]

Державним регуляторам телерадіопростору України слід ефективно використовувати можливість, які отримала Україна від Угоди про асоціацію з ЄС [33]. Зокрема, у Розділі 15, який стосується політики у сфері аудіовізуальних послуг, у статті 396(2) зазначено, що співпраця між Україною та ЄС може включати навчання для журналістів та інших працівників медіасфери, «а також підтримку засобів масової інформації (суспільних і приватних) з метою посилення їх незалежності, професіоналізму та зв'язків з іншими європейськими ЗМІ відповідно до європейських стандартів, зокрема стандартів Ради Європи».

Потрібно забезпечити всебічне сприяння роботі іноземних журналістів та правозахисників в Україні, й не лише в районі проведення АТО чи на прифронтових територіях з метою розширення їх можливостей перебування на тимчасово окупованій території.

Міністерству інформаційної політики України спільно Міністерством оборони та СБ України слід розглянути можливість створення спільного плану дій із залученням громадських рухів та організацій до комунікації з населенням окупованих територій. Громадські організації мають достатній експертний та організаційний по-

тенціал, щоб виробити стратегію цієї комунікації й навіть втілювати її на практиці на тривалій основі (розробляти і створювати теле- й радіопередачі, друкувати листівки для поширення на окупованих територіях, використовувати безліч інших альтернативних шляхів комунікації, застосовуючи диференційований підхід до різних груп із різних регіонів).

Міністерству інформаційної політики та Міністерству культури України потрібно віднайти фінансові можливості для просування вітчизняного українського медійного та культурного продукту за кордоном [34].

Список використаних джерел

1. *Інформаційна* складова гібридної війни – погляд з Донбасу [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://novosti.dn.ua/details/226145/>
2. *Минобрнауки* просит додати в учебники історію Криму [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://izvestia.ru/news>
3. *Про Основні* засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки : закон України від 09.01.2007 р. № 537-16 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/537-16>
4. *Проект* Концепції інформаційної безпеки України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://mip.gov.ua/done_img/d/30-project_08_06_15.pdf
5. *Правовий* аналіз ОБСЄ проекту Концепції інформаційної безпеки [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://osvita.mediasapiens.ua/media_law/law/pravoviy_analiz_obse_proektu_kontseptsii_informatsiynoi_bezpeki/
6. *DOKTRYNA* BEZPIECZENSTWA INFORMACYJNEGO RP : project [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.bbn.gov.pl/ftp/dok/01/Projekt_Doktryny_Bezpieczenstwa_Informacyjnego_RP.pdf
7. *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#Find>
8. *Lippmann W.* Public opinion. – New York, 1997. – С. 19.
9. *Пять* взглядов на феномен гибридной войны [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://hvylya.net/analytics/geopolitics/pyat-vzglyadov-na-fenomen-gibridnoy-voyni.html>
10. *Яким* є рівень підтримки меседжів російської пропаганди у зоні конфлікту: соціологічне опитування [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://osvita.mediasapiens.ua/mediaprosvita/research/yakim_e_riven_pidtrimki_mesedzhiv_rosiyskoi_propagandi_u_zoni_konfliktu/
11. *Реформи* в Україні: громадська думка населення [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dif.org.ua/ua/publications/press-relizy>

References

1. *Informatsiina* skladova hibrydnoyi viiny – pohlyad z Donbasu. Retrieved from <http://novosti.dn.ua/details/226145/>
2. *Mynobrnauky* prosyt dobuyt v uchebniki istorii Kryma. Retrieved from <http://izvestia.ru/news>
3. *Pro Osnovni* zasady rozvytku informatsijnoho suspilstva v Ukraini na 2007–2015 roky : zakon Ukrainy vid 09.01.2007 r. № 537-16. Retrieved from <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/537-16>
4. *Proekt* Kontseptsiyi informatsijnoyi bezpeky Ukrainy. Retrieved from http://mip.gov.ua/done_img/d/30-project_08_06_15.pdf
5. *Pravovyy* analiz OBSYe proektu Kontseptsiyi informatsijnoyi bezpeky. Retrieved from http://osvita.mediasapiens.ua/media_law/law/pravoviy_analiz_obse_proektu_kontseptsii_informatsiynoi_bezpeki/
6. *DOKTRYNA* BEZPIECZENSTWA INFORMACYJNEGO RP : project. Retrieved from http://www.bbn.gov.pl/ftp/dok/01/Projekt_Doktryny_Bezpieczenstwa_Informacyjnego_RP.pdf
7. *Pro rishennya* Rady natsionalnoyi bezpeky i oborony Ukrainy vid 6 travnya 2015 roku «Pro Stratehiyu natsionalnoyi bezpeky Ukrainy» : ukaz Prezydenta Ukrainy vid 26.05.2015 r. № 287/2015. Retrieved from <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/287/2015#Find>
8. *Lippmann W.* Public opinion. – New York, 1997. – S. 19.
9. *Pyat* vzhlyadov na fenomen hybrydnoy vojny. Retrieved from <http://hvylya.net/analytics/geopolitics/pyat-vzglyadov-na-fenomen-gibridnoy-voyni.html>
10. *Yakym* ye riven pidtrymky mesedzhiv rosiiskoyi propahandy u zoni konfliktu: sotsiolohichne opytuvannya. Retrieved from http://osvita.mediasapiens.ua/mediaprosvita/research/yakim_e_riven_pidtrimki_mesedzhiv_rosiyskoi_propagandi_u_zoni_konfliktu_sotsiolohichne_opituvannya/
11. *Reformy* v Ukraini: hromadska dumka naselennya. Retrieved from <http://dif.org.ua/ua/publications/press-relizy/reformi-v-ukselennja.htm>
12. *Pravovyy* analiz OBSYe proektu Kontseptsiyi informatsiynoyi bezpeky. Retrieved from http://osvita.mediasapiens.ua/media_law/law/pravoviy_analiz_obse_proektu_kontseptsii_informatsiynoi_bezpeki/

12. *Правовий* аналіз ОБСЄ проекту Концепції інформаційної безпеки [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://osvita.mediasapiens.ua/media_law/law/pravoviy_analiz_obse_proektu_kontseptsii_informatsiynoi_bezpeki/

13. *DOKTRYNA BEZPIECZENSTWA INFORMACYJNEGO RP* : project [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.bbn.gov.pl/ftp/dok/01/Projekt_Doktryny_Bezpieczenstwa_Informacyjnego_RP.pdf

14. *Де і чому* ефективна пропаганда Кремля? [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dw.com/p/1Fo7B>

15. *ПБК*: Запрет на российское ТВ сыграет против Латвии [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://russian.rt.com/inotv/2014-04-07/PBK-Zapret-na-rossijskoe-TV>

16. *Британский* банк заблокировал перевод денег на счет российского телеканала «Раша Тудей» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://echo.msk.ru/news/1613632-echo.html>

17. *Як* walczyć z rosyjską propagandą? Ministrowie z 35 krajów decydują w Warszawie [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://wyborcza.pl/1,75478,18746271,jak-walczyz-z-rosyjska-propaganda-ministrowie-z-35-krajow-decyduja.html>

18. *FT*: Росийскую группировку обвиняют во взломе спутников [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://glavnoe.ua/news/n241381>

19. *У Росії* діє «фабрика тролів», яка вихваляє Путіна [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.radiosvoboda.org/media/video/26983764.html>; Суд проти російської «Фабрики тролів»: покарати рублем і не тільки [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dw.com/p/1GH1W>

20. *A Guide To HASBARATROLLS* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://whitewraithe.wordpress.com/a-guide-to-hasbara-trolls/>

21. *Investigated* media outlets [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.reportingproject.net/media/author/ukraine/>

22. *Про внесення* змін до деяких законів України щодо забезпечення прозорості власності засобів масової інформації та реалізації принципів державної політики у сфері телебачення і радіомовлення : закон України від 03.09.2015 р. № 674-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/674-19>

23. *В Совете* Европы назвали принятый в Украине закон об информации о собственниках СМИ одним из самых прогрессивных в Европе инструментов [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://interfax.com.ua/news/political/289685.html>

24. *Українські* ЗМІ втрачають довіру, але ставлення до російських ЗМІ критично погіршилось навіть на Сході. Соціопитування [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://osvita.mediasapiens.ua/go_telekrytyka/diyalnist/produkty/ukrainski_zmi_vtrachayut_doviru_ale_stavlennya_do_rossijskikh_zmi_kritichno

13. *DOKTRYNA BEZPIECZENSTWA INFORMACYJNEGO RP* : project. Retrieved from http://www.bbn.gov.pl/ftp/dok/01/Projekt_Doktryny_Bezpieczenstwa_Informacyjnego_RP.pdf

14. *De i chomu* efektywna propahanda Kremlya? Retrieved from <http://dw.com/p/1Fo7B>

15. *PBK*: Zapret na rosyjskoe TV syhraet protyv Latviyi. Retrieved from <http://russian.rt.com/inotv/2014-04-07/PBK-Zapret-na-rossijskoe-TV>

16. *Brytanskyj* bank zablokiroval perevod deneh na schet rosyjskoho telekanala Rasha Tudej. Retrieved from <http://echo.msk.ru/news/1613632-echo.html>

17. *Jak* walczyć z rosyjską propagandą? Ministrowie z 35 krajów decydują w Warszawie. Retrieved from <http://wyborcza.pl/1,75478,18746271,jak-walczyz-z-rosyjska-propaganda-ministrowie-z-35-krajow-decyduja.html>

18. *FT*: Rosyjskuyu hruppyrovku obvynyayut vo vzlome. Retrieved from <http://glavnoe.ua/news/n241381>

19. *U Rosiji* diye «fabryka troliv», yaka vykhvalyaye Putina. Retrieved from <http://www.radiosvoboda.org/media/video/26983764.html>; Sud proty rosiiskoyi Fabryky troliv: pokaraty rublem i ne tilky. Retrieved from <http://dw.com/p/1GH1W>

20. *A Guide To HASBARATROLLS*. Retrieved from <https://whitewraithe.wordpress.com/a-guide-to-hasbara-trolls/>

21. *Investigated* media outlets. Retrieved from <https://www.reportingproject.net/media/author/ukraine/>

22. *Pro vnesennya* zmin do deyakykh zakoniv Ukrainy shchodo zabezpechennya prozorosti vlasnosti zasobiv masovoyi informatsiyi ta realizatsiyi pryntsyypiv derzhavnoyi polityky u sferi telebachennya i radiomovlennya : zakon Ukrainy vid 03.09.2015 r. № 674-VIII. Retrieved from <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/674-19>

23. *V Sovete* Evropy nazvali prinyatyj v Ukraine zakon ob ynformatsii o sobstvennikakh SMI odnim iz samykh prohressivnykh v Evrope instrumentov. Retrieved from <http://interfax.com.ua/news/political/289685.html>

24. *Ukrayinski* ZMI vtrachayut doviru, ale stavlennya do rosijskykh ZMI krytychno pohirshylo navit na Sxodi : socopytuvannya. Retrieved from http://osvita.mediasapiens.ua/go_telekrytyka/diyalnist/produkty/ukrainski_zmi_vtrachayut_doviru_ale_stavlennya_do_rossijskikh_zmi_kritichno

25. *Chto* nam stoit Obshchestvennoe postroyt. Zurab Alasaniya otchytalsya za 2015 hod. Retrieved from <http://mediananny.com/reportazhi/2312326/>

26. *Pro vnesennya* zmin do deyakykh zakoniv Ukrainy shchodo zakhystu informatsiinoho telera-dioprostoru Ukrainy : zakon Ukrainy vid 05.02.2015 r. № 159-VIII. Retrieved from <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/159-19>

27. *TNS* On-line Tracking issledovanye politicheskyykh vzhlyadov internet polzovatelej v Ukraine (fevral 2015). Retrieved from http://www.slideshare.net/TNS_Ukraine/2921-report-on-line-trackpoliticwave22015pr

25. *Что нам стоит Общественное построить.* Зураб Аласания отчитался за 2015 год [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://mediananny.com/reportazhi/2312326/>
26. *Про внесення змін до деяких законів України щодо захисту інформаційного телерадіопростору України* : закон України від 05.02.2015 р. № 159-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/159-19>
27. *TNS On-line Tracking* исследование политических взглядов интернет пользователей в Украине (февраль 2015) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.slideshare.net/TNS_Ukraine/2921-report-on-line-trackpoliticwave22015pr
28. *Про кінематографію* : закон України від 13.01.1998 р. № 9/98-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/9/98-%D0%B2%D1%80>
29. *Петрик В. М.* Сучасні технології та засоби маніпулювання свідомістю; ведення інформаційних війн і спеціальних інформаційних операцій : навч. посіб. / В. М. Петрик, В. В. Остроухов [та ін.]. – К. : Росава, 2006. – 208 с.
30. *Облсовет* попросит центральные власти обеспечить информационную безопасность в приграничных районах [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://khersonline.net/novosti/politika/45554-oblsoviet-poprosit-centralnye-vlasti-obespechit-informacionnuyu-bezopasnost-v-prigranichnyh-rayonah.html>
31. *Прес-реліз* за результатами засідання РНБО України від 02.09.2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rnbo.gov.ua/news/2253.html>
32. *Конвенція* про кіберзлочинність : Міжнародний документ від 23.11.2001 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_575
33. *ASSOCIATION AGREEMENT* between the European Union and its Member States, of the one part, and Ukraine, of the other part [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://eeas.europa.eu/ukraine/docs/association_agreement_ukraine_2014_en.pdf
28. *Pro kinematografiyu* : zakon Ukrayiny vid 13.01.1998 r. № 9/98-VR. Retrieved from <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/9/98-%D0%B2%D1%80>
29. *Petryk V. M.* Suchasni tehnolohiyi ta zasoby manipulyuvannya svidomistyu; vedennya informatsiynykh viin i spetsialnykh informatsiynykh operatsii : navch. posib. / V. M. Petryk, V. V. Ostroukhov [ta in.]. – K. : Rosava, 2006. – 208 s.
30. *Oblsoviet* poprosit tsentralnyye vlasti obespechit informatsyonnyu bezopasnost v pryhranychnykh rajonakh. Retrieved from <http://khersonline.net/novosti/politika/45554-oblsoviet-poprosit-centralnye-vlasti-obespechit-informacionnuyu-bezopasnost-v-prigranichnyh-rayonah.html>
31. *Pres-reliz* za rezultatamy zasidannya RNBO Ukrayiny vid 02.09.2015. Retrieved from <http://www.rnbo.gov.ua/news/2253.html>
32. *Konventsiya* pro kiberzlochynnist : mizhnarodnyi dokument vid 23.11.2001 r. Retrieved from http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_575
33. *ASSOCIATION AGREEMENT* between the European Union and its Member States, of the one part, and Ukraine, of the other part. Retrieved from http://eeas.europa.eu/ukraine/docs/association_agreement_ukraine_2014_en.pdf

ANTI-UKRAINIAN DISRUPTIVE PROPAGANDA UNDER THE AUSPICES OF THE MOSCOW PATRIARCHATE

Mykola Ozhevan,
Doctor of Philosophy, Professor
Oleksii Petriaiev

In this article is analyzed the destructive and disruptive propaganda against Ukrainian statehood in context of activity the Russian Orthodox Church in Ukraine directed for legitimisation of aggressive actions of RF against Ukraine a nation-state.

Keywords: information war, the Russian Orthodox Church, Moscow Patriarchate, destructive propaganda, disruptive propaganda

In the political consciousness the new Russian elite has three discourses – liberal, conservative and centrist, but during the reign of Vladimir Putin prevails conservative discourse, actively supported the Orthodox hierarchy.

According to its purpose, Church is called to educate congregations spiritually, to live in love and respect with others, bear a virtue and hope for the best. However, some Ukrainian Churches direct its counter-propaganda in the mainstream of destructive politics, openly calling for ethnic hatred and political fratricide.

The Russian Orthodox Church of the Moscow Patriarchate (ROC), since the times of the Russian Empire, has been active in informational work in Ukraine.

Guidelines of militant church propaganda, as an element of destructive propaganda in informational warfare, are principles, which coincide with basic principles of military propaganda and the principles inherent in religious propaganda – freedom of conscience, humanity, and other publicity. This synthesis of principles in opposite direction creates a modern church destructive propaganda mechanism in information war.

Ukrainian Revolution of Dignity changed the situation not only in Ukraine but around the world. The ensuing aggression from Russia to Ukraine has shown that Russia under President Vladimir Putin didn't become a democratic state. Under the guise of democracy, Russia prepared a plan to reconstitute its empire. Realizing that with a simple military force, Russia will not be able to establish control over the territory of Ukraine, but took advantage of the hybrid system of warfare.

One of the most important elements of the Russian hybrid warfare is propaganda under the auspices of Moscow Patriarchate. This kind of Russian propaganda is aimed at changing the consciousness Ukrainian citizens, creating a fifth column from them, without their knowledge.

But not all citizens are subjected to the same propaganda. Some people have sympathy for Putin as a person, others have nostalgic feelings for the Soviet Union, or share the monarchist views.

There are also the religious citizens, believers of the Russian Orthodox Church of the Moscow Patriarchate. For them, the Russian propaganda uses the idea of the conflict between the Orthodox Church of the Kiev Patriarchate and the Ukrainian Greek Catholic Church against the Ukrainian Orthodox Church of the Moscow Patriarchate.

Propaganda – a deliberate attempt to systematically organized attempt to form feelings to manipulate views, and direct behavior so as to achieve goals which poses a propagandist [1]. It is the deliberate, systematic attempt to shape perceptions, manipulate cognitions, and direct behavior to achieve a response that furthers the desired intent of the propagandist [2].

The term 'weapons of mass disruption' (WMD) is analogous to the term 'weapons of mass destruction' (WMD), having acquired special distribution after the terrorist attacks of September 11, 2001. Preferably, this term refers to media informational terrorism that terrorist use, the informational media propaganda weapon capable of striking mass political consciousness, resulting in deconsolidation, deformation, separation (disruption) of this consciousness. 'The destruction of the Twin Towers of the World Trade Center in New York City fundamentally altered our modern world in ways that are still too early and too complex to fully comprehend. Yet, in the little niche occupied by those of us who study propaganda, it has brought about a renewed sense of urgency that we should work toward understanding how propaganda operates in this new world of 'the war on terrorism', 'jihad', 'weapons of mass destruction', and 'regime change'. [2].

All this elements mentioned above are consolidation mechanisms inherent in any military versions of

destructive propaganda, aimed at changing the minds of people using all modern information and logistics of leverage (Internet resources, television, radio, newspapers and magazines of all kinds, etc.).

Fundamental scientific works of following authors were used in order to analyze the ROC and its representative office activity of UOC MP (The Ukrainian Orthodox Church of Moscow Patriarchy) in destructive propaganda and counter-propaganda in this article.

Gustav Le Bon (described methods of influencing the crowd), Edward Bernays (carried out research in the field of mass belief based not on mind, but on the manipulation of subconscious feelings and impulses), Carl Gustav Jung (developed the theory of mass ignorance in images (archetypes) human symbols), H. Lasswell (came to the conclusion that propaganda should create characters in people and bind them with emotions), W. Lippmann (studied the phenomenon of public opinion, and introduced term stereotype), J. Dewey (criticized the phenomenon of propaganda and supported the education of people so that they can protect themselves from the negative effects of propaganda) and many other well-known scientists. In addition to the fundamental scientific ideas, scientific and journalistic articles were used that were published in various mass media sources on a given topic.

To the above mentioned statement, we should add propaganda – a form of unilateral communication which aims to influence the formation of ideas, convictions, beliefs, and attitudes of population about ways to solve a specific problem, aimed at positive or negative perception of man as the bearer of the mass consciousness of a particular religion, ideology, political forces, personalities and so on.

Under the term counter-propaganda, we mean 'our propaganda' in response to 'foreign propaganda' with a purpose of discrediting and planting ideas (convictions, beliefs, attitudes, etc.) with fundamentally different, opposite in opposite meaning in content, values and etc.

Constructive propaganda creates an atmosphere of goodwill, mainly forming images of 'friends' rather than enemies, promotes friendship, stresses on the common interests, instilling moral values, advocating the need for cooperation in the 'common good'.

Instead, destructive propaganda has low morality level and forms images of 'enemies' despondency or discord, hatred of 'foreigners', promotes feelings of panic, foreboding defeat etc. An essential companion of such propaganda is 'hate speech'.

Modern methods of promotion into accounts the specific target audiences, because not all segments of the population may perceive the same propaganda messages, to what PR founder Edward Bernays drew attention to [1].

Very often the media-terrorism and destructive propaganda acquire form of a religion. Evidence of this, is activities of such religious terrorist groups

as 'Peoples Temple' organized by James Warren 'Jim' Jones, 'The Great White Brotherhood' organized by Marina Tsvigun ('Maria Devi Christos') and Yuri Krivonogov, Aum Shinrikyo etc.

Such organizations, the representatives of the Moscow Patriarchate and the Russian government officials describe as 'totalitarian sects' and 'destructive cults'. Elements of destructive or disruptive propaganda activities in such organizations do exist, occasionally turning in to acts of terror.

Patriarch of Moscow and All Russia Alexy II (in non-religion life – Alexey M. Ridiger), entirely correctly in this context compared on October 3, 2004, terrorism with a new paganism (neopaganism), during the opening of the Cathedral of Christ the Savior session of Council of Bishops of the Russian Orthodox Church (ROC). In his speech he stated: 'this century, XXI, forcing us to make the agenda issues such as irreversible distortion of spiritual consciousness, leading to a general decline in morality, distribution neopaganism and terrorism only from the standpoint of faith, we must assess what is happening and to try to correctly answer the questions'. Thus Patriarch Alexy II, noted that 'some marginal religious groups are offered theological substantiation of acts of terrorism', having apparently referring to Russian Orthodoxy itself.

Later on, evolution of the Russian Orthodox Church of the Moscow Patriarchate was marked by distinct signs of creeping this militant Neopaganism. Although the new Patriarch Kirill (in non-religion life- Vladimir Gundyayev) at the level of rhetoric, actively denied this 'trend', and in a purely simulation mode, initiated an 'active struggle' with it. Particularly the leaders of the Russian Orthodox Church', beginning with 2000th, have actively used Neo-paganism, in taking course to building 'Russian World' (Ruskij Mir).

That means Putin and Russia were no longer interested in the geopolitical project known as the Soviet bloc. But they did seek recognition of their primacy in the world of Eastern Orthodox Christianity—or Russkiy Mir ('Russian world') [3]. Actively promoting the idea of a 'trinity' of Russian, Ukrainian and Belarusian people officialdom of ROC did resist any attempts at strengthening Ukrainian and Belarusian political nations, arguing that 'do not need to sow discord in united people of Russia'.

From standard bearers of ideas of 'Russian world', it is possible to often hear statements such as 'As indivisible Holy Trinity, the indivisible is Russia, Ukraine and Belorussia! Because this is Holy Rus!'. Accordingly, holders of this idea, actively combat Ukrainian statehood, and do not hesitate with the means of terrorism and media terrorism.

Already in 1990's, I and II World Russian Councils were convened under auspices of the ROC MP. One of the 'basic' documents adopted at the Second Council held in February 1995 in St. Danilo Monastery (Residence of Moscow Patri-

archate) – ‘Act of the unity of the Russian people’ (‘Statement of Unity of Russian people’), who declares Russians (in the sense of Russians as ethnic group) ‘people who have the right for reunification’.

The object of the propaganda effort in Ukraine, is primarily large community of Ukrainian followers of the Russian Orthodox Church who acknowledge the spiritual supremacy of the Moscow Patriarch (Ukrainian Orthodox Church of Moscow Patriarchate – the UOC-MP). During the actual control of this church by Metropolitan UOC-MP Vladimir (secular name – Victor Sabodan) it considered itself not closely linked with Moscow. But the situation changed dramatically when on the August 13, 2014 the new UOC MP became Metropolitan Onuphrij (secular name – Orest Berezovsky).

From a purely formal point of view, Patriarch Kirill and Metropolitan Onuphrij distanced themselves from the war, which is waged against Ukraine by Kremlin government headed by Vladimir Putin. However, the traditional Russian Orthodox unity ‘throne and altar’ ROC leadership does not give much space for maneuvering. It forced (not entirely disinterested) express consent with the aggressive policies of Vladimir Putin and his circle of power even on a purely formal level.

In other words, the political influence of the Kremlin is intended to help preserve the Moscow Patriarchate impact on Ukrainian flock as ‘canonical territory’. Moreover, Putin proclaims itself as the defender not only of the Orthodoxy, but also the entire Christian world from terrorist threats but also threats and challenges on the part of liberal tolerance (Putin is the self-proclaimed Protector of all Christians around the world from terrorism).

A former deputy editor of the publishing house of the Moscow Patriarchate, executive editor of ‘Journal of the Moscow Patriarchate’ Sergei Chapnin (December 18, 2015 was dismissed from his position) in the report, which he made on December 9, 2015 in the Carnegie Moscow Center ‘Orthodoxy in public space: war and violence, heroes and saints’ in which he revealed many ‘mysteries’ of the ROC church hierarchy impact on the aggressive policies of the Kremlin.

In 1995, the Ukrainian intelligence cited as an argument in favor of the thesis about the role of the UOC MP in the colonial policy of Russia towards Ukraine, the secret report of the then director of the Foreign Intelligence Service of Russia Yevgeny Primakov to President Boris Eltsyn, in which the Russian Orthodox Church was seen as the main lever of influence on Ukraine and keeping it in the zone of Russian interests [4–5].

The hybrid warfare that today Russia initiated against Ukraine to inhibit revolutionary transformation in Russia, it uses all kinds of components, including classical, informational, economic, political, psychological, financial and other forms of modern warfare. For some people the image is con-

structed of a monstrous Ukrainian, which fights not with the Russian army, but with himself ‘Ukrainian against Ukrainian’, and so on.

Therefore, along with these forms of propaganda, there is special form of propaganda, which from the first sight is not evident, since it influences a particular group of population. This is religious propaganda, carried out on behalf of the Russian Orthodox Church (the ROC).

Religious citizens of Ukraine who are parishioners of the Ukrainian Orthodox Church Moscow Patriarchate (UOC-MP) negatively perceived by an independent from Moscow – Kyiv Patriarchate (UOC-KP), which was separated from the MP and is leading independent national church policy. It was right after Revolution of Dignity; ROC quickly began to lose a large proportion of the flock and churches, respectively, and the ability to impact the Ukrainian population. ROC decided to enhance the implementation of destructive propaganda against UOC-KP and other Ukrainian churches.

Of course, in its influence on the consciousness and subconscious of people, the Church influenced the society. The struggle for spiritual power and freedom of conscience accompany the Church in the struggle for a secular power. The system of relations between the Orthodox Church and the Russian state sooner or later almost always ended in the domination of the state over the church, using it for stability in the country and in conquering new territories. From this position, the Church and the government had to find common interests. So the authorities relied on the Church and the Church sought to gain power.

During the Soviet domination of Russian Orthodoxy is manifested through other churches being persecution by the Soviet government authorities. These enforcement actions gradually imposed on Western Ukraine the Russian Orthodoxy, and suppressed the influence of Islam on the Crimean peninsula.

Before, and after collapse of the Soviet Union, the progovernmental structures began a natural process of disintegration of Ukraine from Russia, not only at the level of political and economic relations, but also on the level of religion. Under the banner of democracy and freedom of conscience, various missionary Christian churches from Western Europe and North America introduced various religious sects⁵. Ukrainian Autocephalous Orthodox Church returned to Ukraine from abroad. Thus, Ukraine has begun a gradual process of removal flock of the Russian Orthodox Church of the Moscow Patriarchate.

The principle of divide and conquer was present in public policy at all times, since the independence of Ukraine. This indicates that all the pro-government political parties, movements and some political personalities in Ukraine did not have support by the majority of the population or such support was situational. A significant segment in the imple-

mentation of this principle in governance was played by the Church, introducing splits in the middle of its flocks, respectively, and then customized them to power, and to the opposition.

Thus, in 1992, some of the followers of the Kiev Orthodox Church-Moscow Patriarchate (after years of struggle for autocephaly) departed to form the Ukrainian Orthodox Church of Kiev Patriarchate [6]. From the Ukrainian Autocephalous Orthodox Church broke away Kharkiv-Poltava Ukrainian Autocephalous Orthodox Church, creating a separate updated Church – the Ukrainian Autocephalous Orthodox Church (Updated) [5–6]. A significant number of laity spread to other churches and sects.

Thus, the Ukrainian Orthodox Church of Moscow Patriarchate, which prevailed in numbers of parishioners and parishes by geography, to other churches in Ukraine, began to lose them, and lose its influence over the flock.

Today in Ukraine there are Churches that in its content are independent churches, and to the Christian 'sects' (from ROC point of view): Jehovah's Witnesses, Mormons, Seventh Day Adventists, Anglican, Lutheran, Presbyterian, Protestant, Methodist Church, Church of Jesus Christ of Latter days, the Church of Scientology, The word of faith, Church of 'Salvation', The 'good news' Church, Church of 'God's love,' Philadelphia Church and many others. White Brotherhood, the Embassy of God, New Generation, House of Gospel, Ukrainian 'Church' of Satan's, and many others.

The Russian aggression against Ukraine significantly damaged the image of the UOC MP. In Donbas, the Ukrainian religious choice was greatly changed by war, in the direction of the UOC-KP.

According to the International Centre for Policy Studies, at the end of 2014 beginning of 2015, most of the surveyed population of Ukraine (44 percent) considered themselves mainly congregation of non-canonical UOC-KP. 21 percent of Ukrainians identifies themselves with UOC MP, 11 percent identified themselves with UGCC (Ukrainian Greek Catholic Church), 8 percent are adherents of other religions, 9.5 percent considered themselves atheists [11].

It is clear that the ROC and the UOC-MP could not stand aside from the process of alienation of the congregation of its church and had to deploy tough destructive propaganda against other churches in Ukraine for the maintenance and preservation of its flock and impact on the residents of Ukraine. In return, other churches of Ukraine launched an extensive counter-propaganda against the ROC and the UOC-MP. Thus began a large-scale propaganda war of Churches for human resources and spheres of influence in Ukraine.

Before the political crisis in Ukraine and the conflict in Donbas parishioners of the UOC MP had cautious attitude to the fragmentation of

Christianity, which at that time gradually spread in Ukraine. Their religious outlook has shaped the Russian Orthodox Church.

Thus, even in the Soviet times ROC introduced negative attitudes towards Greek Catholic Church, to show that UGCC supported Ukrainian nationalists who helped Nazis carry out Holocaust, and were involved in murdering hundreds of thousands of Polish civilians during World War II.

After the creation of the UOC of Kiev Patriarchate, Russian Orthodox Church called it schismatic, and refused it with canonization. ROC recognized UOC-KP as hostile towards Orthodoxy and the Russian people and claims, that UOC-KP holds persecutions against clerics in eastern Ukraine, in order to eliminate UOC-MP from Ukraine. In addition, the ROC negatively has perceived and perceives diversity among Christian churches, which actively began to penetrate Ukraine after collapse of the USSR.

After the war in Donbas, the Moscow Patriarchate has started more actively promoting Russian identity in Ukraine, development of Russophile sentiments hostile to the Ukrainian Orthodox Church of Kiev Patriarchate, and quasi-pacifist sentiments among the population with the aim of undermining the political situation in the country. More openly ROC holds among Ukrainian population anti-state propaganda, promoting the development of separatism and negative attitudes towards the Kiev government. A striking example is the behavior of the Metropolitan of Ukrainian Orthodox Church of Kiev and All Ukraine refusal to stand on May 8 at the solemn session of the Parliament when the President Petro Poroshenko read out the names of the heroes of Ukraine. In order for excuse, Information Centre of the UOC MP called it, a sign of protest against the war [15].

According to the ROC MP conflict in Donbas – is a civil war, between people of the eastern part of Ukraine, against the Ukrainian government, which came to power after unconstitutional coup. ROC MO deliberately fueling anti-Ukrainian mood among residents of Donbas and Russian speaking Ukrainians. It is justifying the aggression of the Russian terrorist forces, the annexation of the Crimea peninsula and change in territorial organization of a unitary state in to federalization. According to ROC MP 'from the beginning of hostilities, Uniates and schismatics received arms and under guise of terrorist operation began to make direct aggression on the clergy canonical Ukrainian Orthodox Church in the east» [16–17].

Religious organizations of the Russian Patriarchate act on the socio-political scene with clearly realizable civil and political projects that are cleverly hidden under the shell of religious morality. In particular, it is possible to trace from the side of ROC MP, the calls to disobedience to Ukrainian government, criticism of the war for the liberation of Ukraine from the terrorist forces of Donetsk and

Lugansk People's Republics and religious confrontation between believers of all faiths. Constant calls for peace are observed, calling for peace and dialogue aimed at creating ideas of consent that is not worth fighting for Ukraine. Also, negative attitude to the idea of war, is cultivated, as means of protecting Ukrainian territory from separatists and Russian mercenaries. ROC declared that the Right Sector set up battalions to destroy the Russian Orthodox Church and the Moscow Patriarchate to kill priests [16–17].

Often religious themes have effect on policy making, by making statements that '...in the Ukraine, where after the unconstitutional coup was unleashed fratricidal war, radical nationalists are headed for injection of interreligious hatred. They destroy Orthodox churches and monasteries. Priests and believers are subjected to intimidation and humiliation!' [17]

The danger of propaganda from the Russian Orthodox Church is coming not only from Russia. The Ukrainian Orthodox Church Metropolitan of Kiev and All Ukraine is actively working on the convergence of two Orthodox churches, Ukrainian and Russian, which inevitably leads to usurpation of religion life in Ukraine by the Russian Orthodox Church.

Greek Catholic Church in Western Ukraine exercises the most open form of counter-propaganda. Such counter-propaganda by the Church, in our opinion, are unconstructive and hostile to much of the population of Ukraine, which rejects military confrontation with Russia as a form of resolving the political crisis. Such calls only generate internal conflict and help the ROC.

Church propaganda efficiency, like any other propaganda, is based on the laws of the material world, related to neuroscience and psychology of man. information war.

Conclusions

1. Destructive propaganda as part of the modern information warfare is a complex informational management that has effects on human consciousness and subconsciousness which is based on laws, principles and methodologies prevailing practice of propaganda and counter-propaganda, to form, change and destruction of public opinion.

2. In accordance with the laws of the material world related to neuroscience and psychology of man, his education and outlook, destructive propaganda tends to be effective under extremely selective effects on different segments of the population, and therefore needs to be diversified. Along with traditional forms of destructive information, religious propaganda is active today, in terms of the informational war between Russia and Ukraine is carried out against the parishes of church of Russian Orthodox Church of Kiev Patriarchate, Greek Catholic Church and other Christian churches on the Ukrainian territory.

3. The Russian Orthodox Church and its dioceses in Ukraine are not only a religious organization, but are political force as well that uses the idea of orthodoxy for pro-Russian propaganda.

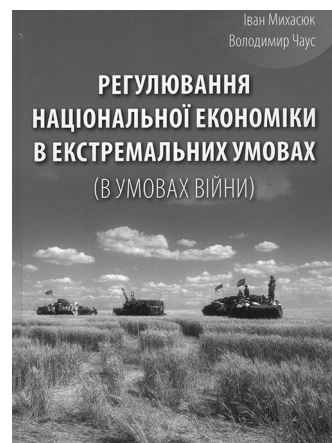
4. In our opinion, for counterpropaganda, it is inappropriate to use calls for killing and forcing expulsion of the UOC MP from Ukraine, as absorbed in actions among certain Ukrainian churches. This form of counter-propaganda is destructive for Ukrainian Churches themselves, and as in the law of countebalance, has adequate negative effect back. Counter-propaganda should be constructive for performance and true meaning. Only this form of counter-propaganda can be perceived by large groups of population and generates the necessary public consciousness.

References

1. Bernays E. L. Propaganda. Retrieved from <http://ir.nmu.org.ua/bitstream/handle/123456789/14875/cf4223a2a2bf894b12a0cd510b30818d.pdf?sequence=1>
2. Zaryckij W. Don't think for a minute Putin is winging it // The Newsweek. The European Edition. May 07. 2015. Retrieved from <http://europe.newsweek.com/dont-think-minute-putin-winging-it-329804?rm=eu>
3. Skypalsky O. Comment on Facebook Retrieved from <https://www.facebook.com/profile.php?id=100002028152607&fref=nf&pnref=story>
4. Kralyuk P. Chy Vtratyt Moskovskiy patriarkhat v Ukrayini svoy parafiyi? // Radio Svoboda . Rubryka 'Tochka zoru'. 04 January 2016. Retrieved from <http://www.radiosvoboda.org/content/article/27465223.html>
5. *Ukrainskaya* Avtokefalnaya Pravoslavnaya Tserkov. Retrieved from <http://uapc.org.ua/>
6. *Ustav* Harkovsko-Poltavskoj eparhee. Retrieved from <http://apologet.in.ua/apologetika/raskoly/ukrainskaya-avtokefalnaya-pravoslavnaya-tserkov-obnovlennaya-uaptso/1604-ustav-charkovsko-poltavskojj-eparchii-raskolnicheskoyj-uaptso-na-ukrainskom-yazyke.html>
7. *Istoriya* ukrainskoj pravoslavnoh tserkvi-Kievskogo Patriarhata. Retrieved from http://risu.org.ua/ru/index/reference/major_religions/45457
8. *Opređenje* Sobora Ukrainskoj Pravoslavnoj Tserkvi po voprosu polnoj samostoyatel'nosti UPTs. Retrieved from <http://prytvor.kiev.ua/ec/book/export/html/27>
9. *Svyatejshij* Patriarh Kiril prizval predstavitelej pomestnih tserkvej vozvisit golos v zashitu pravoslavnih hristian vostoka Ukraini. Retrieved from <https://mospat.ru/ru/2014/08/14/news106782/>

10. *Pastva* 'filaretovtsev' okazalas vdvoe mnogochislennee priverzhentsev UPC MP. Retrieved from <http://www.rosbalt.ru/ukraina/2015/04/09/1387117.html>
11. *Kak vojna izmenila religioznye vzglyady ukraincev*. Как война изменила религиозные взгляды украинцев. Inforgrafiki. Agressiya Rossii na Donbasse poshatnula pozicii UPC Moskovskogo patriarhata. Retrieved from <http://apostrophe.com.ua/article/society/2015-04-09/kak-voyna-povliyala-na-religioznyie-vzglyadyi-ukraintsev/1557>
12. *'Uniaty I primknuvshie k nim raskolniki'*. Retrieved from http://www.ng.ru/ng_religii/2014-08-20/1_uniaty.html
13. *Religioznaya zhurnalistika: tipi, principy I problem institucionalizacii*. Retrieved from <http://www.pravmir.ru/religioznaya-zhurnalistika-tipy-principy-i-problemy-institucionalizacii/#ixzz3aQqxwt6G>
14. *Predstojatel UPC MP ne vstal vo vremya pochteniya pamyati voennih*. Retrieved from <http://korrespondent.net/ukraine/3512823-predstoiatel-upts-mp-ne-vstal-vo-vremia-pochtenyia-pamiaty-voennykh>
15. *Shevchenko M*. Religioznaya zhurnalistika: tipi, principy i problem institucionalizacii. Retrieved from <http://www.pravmir.ru/religioznaya-zhurnalistika-tipy-principy-i-problemy-institucionalizacii/#ixzz3aQqxwt6G>
16. *Filaret obvinil patriarha Kirila v cinichnoj lzhi I rabote na rossijskuju propagandu*. Retrieved from <http://gordonua.com/news/society/Filaret-obvinil-patriarha-Kirilla-v-cinichnoy-lzhi-i-rabote-na-rossiyskuyu-propagandu-39341.html>
17. *Episkop Grigorij Lurie: Kak Ukrainskaya tserkov Moskovskogo patriarhata budet otdelyatsya ot Moskvi*. Retrieved from http://www.religion.in.ua/zmi/foreign_zmi/26456-episkop-grigorij-lure-kak-ukrainskaya-cerkov-moskovskogo-patriarhata-budet-otdelyatsya-ot-moskvy.html
18. *Ivanov N*. RPTs nazvalo vojnu s Ukrainoj «Svyashennoj», a okkupaciju territorii Ukraini Krestovim Pohodom Pravoslaviya! Retrieved from <http://fakeoff.org/war/voyna-ukrainy-s-rossiey-nosit-religioznyy-karakter-pravoslavnyy-dzhikhad>
19. *Patriarh Kiril ob'yavil vojnu v Ukraine 'svyashennoj' (sacra bellum)*. Retrieved from <https://www.youtube.com/watch?v=T40kkgM2MIE>
20. *Mitropolit Onufrij pro vijnu na Shodi*. Retrieved from <http://uoj.org.ua/video/mitropolit-onufrij-pro-vijnu-na-skhodi-o-vojne-v-donbasse>
21. *Prichashenie krov'ju*. Pochemu vdrug zagolosili litcemeru. Retrieved from <http://uoj.org.ua/tochka-zreniya/sobytiya/prichashchenie-krovju-pochemu-vdrug-zagolosili-litsemery>

ВИДАНО МОНОГРАФІЮ «РЕГУЛЮВАННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ ЕКОНОМІКИ В ЕКСТРЕМАЛЬНИХ УМОВАХ (В УМОВАХ ВІЙНИ)»



Вихід у світ фундаментальної праці відомих вчених України, зокрема «Донбас і Крим: ціна повернення»¹ націлює науковців на новий напрям економічних досліджень. З-поміж них доцільно зазначити монографію «Регулювання національної економіки в екстремальних умовах (в умовах війни)»². У монографії переконливо доводиться, що регулювання національної економіки України в умовах воєнного стану з Росією передусім потрібно переорієнтувати на оборону країни від агресора. Країна фактично переходить до посиленого управління, а міжнародні відносини з цивілізованим світом зміщуються в бік оборонної співпраці з НАТО.

Захід підтримує Україну усіма можливими засобами, зокрема санкціями проти РФ. Ці санкції негативно впливають і на економіку західних країн, але не настільки, щоб, зменшуючи такий вплив, ризикувати глобальною безпекою. Тому Захід підтримуватиме Україну й надалі.

Своєю чергою регулювання національної економіки України на макrorівні має відбуватися більш централізовано аж до економічної диктатури, не применшуючи при цьому дерегулювання на мікрорівні, дерегулювання бізнесу підприємств, зокрема підприємств оборонної промисловості.

У цих екстремальних умовах одним із найважливіших завдань держави стає створення умов для виникнення нових соціальних ролей людини і забезпечення можливості здобути нову професію, зокрема військову. Адже війна, протистояння з сусідом-агресором – РФ, ще триває. І триватиме принаймні доти, доки ця «імперія зла» не розпадеться, а на теренах її європейської частини сформується нова демократична держава. Можливо, з цією оновленою державою ми й зможемо спілкуватися, торгувати. Проте пролиту нині кров за Україну наші нащадки навряд чи зможуть пробачити.

У нинішніх екстремальних умовах Україна повинна виступати як єдине ціле і вивести свою економіку на рівень провідних країн світу, щонайшвидше стати членом НАТО. Суцільна критика влади, погрожування «третім Майданом» тощо лише на користь агресору, який лобіює свої завойовницькі інтереси передусім за допомогою інформаційних воєн.

Монографія «Регулювання національної економіки в екстремальних умовах (в умовах війни)» висвітлює проблеми глобальних процесів регулювання і дерегулювання національної економіки України в умовах війни з РФ, досвід інших країн, зокрема Ізраїлю, за часів воєнних конфліктів. Розглядаються проблеми інтеграції України в НАТО та ЄС як основи її економічної і територіальної безпеки. Основну увагу присвячено реформам і економічній диктатурі в екстремальних умовах (в умовах війни).

¹ Донбас і Крим: ціна повернення : монографія / за заг. ред. В. П. Гобулїна, О. С. Власюка, Е. М. Лібанової, О. М. Ляшенко. – К. : НІСД, 2015. – 474 с.

² Регулювання національної економіки в екстремальних умовах (в умовах війни) : монографія / І. Михасюк, В. Чаус. – Львів : Апріорі, 2016. – 212 с.

ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ

АНДРЕЄВ Сергій Олександрович	кандидат наук з державного управління, докторант кафедри глобалістики, євроінтеграції та управління національною безпекою Національної академії державного управління при Президентові України
БІРЮКОВ Дмитро Сергійович	кандидат технічних наук, головний консультант відділу енергетичної та техногенної безпеки Національного інституту стратегічних досліджень
БОРОДАВКА Олександр Олександрович	аспірант Національного інституту стратегічних досліджень
Борохвостов Ігор Валерійович	кандидат технічних наук, старший науковий співробітник, докторант Центрального науково-дослідного інституту озброєння та військової техніки Збройних Сил України
ІСАКОВА Тамара Олегівна	головний спеціаліст відділу інформаційної безпеки та розвитку інформаційного суспільства Національного інституту стратегічних досліджень
КАПЛАН Юлія Борисівна	старший консультант відділу розвитку політичних систем Національного інституту стратегічних досліджень
КОЛОМІЄЦЬ Олександра Олександрівна	кандидат економічних наук, провідний науковий співробітник відділу соціальної безпеки Національного інституту стратегічних досліджень
ОЖЕВАН Микола Андрійович	доктор філософських наук, професор, заслужений діяч науки і техніки України, головний науковий співробітник відділу інформаційної безпеки та розвитку інформаційного суспільства Національного інституту стратегічних досліджень
ПЕТРЯЄВ Олексій Сергійович	аспірант Національного інституту стратегічних досліджень
ПАЛИВОДА Володимир Олександрович	старший науковий співробітник відділу проблем національної безпеки Національного інституту стратегічних досліджень
РОМАНЮК Юрій Петрович	заступник керівника Служби – керівник Управління Апарату Ради національної безпеки і оборони України, кандидат педагогічних наук
РУСНАК Іван Степанович	доктор військових наук, професор, перший заступник Міністра оборони України
САЛЬНІКОВА Ольга Федорівна	кандидат технічних наук, старший науковий співробітник, начальник науково-дослідної лабораторії стандартизації та уніфікації озброєння та військової техніки науково-дослідного відділу формування пріоритетних напрямків воєнно-технічної політики науково-дослідного управління воєнно-технічної політики Центрального науково-дослідного інституту озброєння та військової техніки Збройних Сил України
СЕМЕНЧЕНКО Андрій Іванович	доктор наук з державного управління, професор, директор Інституту вищих керівних кадрів Національної академії державного управління при Президентові України
СОКОЛЮК Олег Дмитрович	заступник начальника управління військової частини А0515
ЧЕРНЕНКО Тетяна Василівна	кандидат філософських наук, головний консультант відділу стратегії розвитку національної безпеки Національного інституту стратегічних досліджень
ЯЦЕНКО Любов Дмитрівна	завідувач сектору проблем людського розвитку відділу соціальної безпеки Національного інституту стратегічних досліджень

ВИМОГИ ДО СТАТЕЙ/REQUIREMENTS FOR RESEARCH PAPERS

При підготовці матеріалів для публікації в науково-аналітичному збірнику Національного інституту стратегічних досліджень «Стратегічні пріоритети» редакційна колегія збірника та видавництво просять авторів дотримуватися таких вимог

- 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».
- 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.
- 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).
- 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.
- 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.
- 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.
- Стаття (ім'я файлу включає прізвище автора англійською) має бути набрана на комп'ютері (редактор *Microsoft Word 2003* або пізніші версії).
- 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.
- Для аспірантів на першій сторінці статті знизу робиться примітка, в якій вказуються прізвище та ініціали наукового керівника, його науковий ступінь і вчене звання.
- Відповідальність за зміст статті несе автор.
- Редакційна колегія може скорочувати й редагувати матеріал за погодженням з автором.
- Текст статті, завізований автором (в електронній версії – підпис сканований), надсилається разом із рецензією (за необхідності); електронною поштою на адресу:
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 o7ographs 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

Koval Iryna Oleksandrivna
 Telephone: +38 (044) 286-21-25.
 E-mail: iryna_koval@ukr.net

ДЛЯ НОТАТОК

ДЛЯ НОТАТОК