



НАЦІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ СТРАТЕГІЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

# Стратегічні ПРІОРИТЕТИ

НАУКОВО-АНАЛІТИЧНИЙ ЩОКВАРТАЛЬНИЙ ЗБІРНИК

№ 3–4 (51) • 2019



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

**ФАХОВЕ ВИДАННЯ З ЕКОНОМІЧНИХ,  
ФІЛОСОФСЬКИХ ТА ПОЛІТИЧНИХ НАУК**

Затверджено наказами МОН України:  
від 09 березня 2016 р. № 241 – економічні науки;  
від 16 травня 2016 р. № 515 – політичні науки;  
від 11 липня 2016 р. № 820 – філософські науки.

Рекомендовано до друку Вченою радою НІСД  
(Протокол № 8 від 04.12.19 р.)

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

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

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

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

**Матеріали подавати за адресою:**

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

Редагування і коректура: Карбовнича Т.В.

Формат 60x84/8. Гарнітура NewtonС.  
Папір офс. № 1. Обл.-вид. арк. 14,12.  
Ум.-друк. арк. 15,11. Наклад 200 прим.

Віддруковано  
ПП «Коло».  
Львівська обл., м. Дрогобич, вул. П. Орлика, 9/62, 82100  
[koloopera@gmail.com](mailto:koloopera@gmail.com)

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи  
ДК № 498 від 20.06.2001 р.

**Адреса редакції:**

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

**Головний редактор:**

**Литвиненко О. В.** – директор Національного інституту стратегічних досліджень,  
доктор політичних наук, професор.

**Заступник головного редактора:**

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

**Заступник головного редактора – відповідальний секретар:**

**Джиги Т. В.** – заступник завідувача редакційно-видавничого відділу, кандидат політичних наук, доцент.

**Члени редколегії:**

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





# ЗМІСТ

---



## Серія «ПОЛІТИКА»

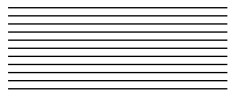
---

<i>Дубов Д. В., Корецька І. О.</i>	Агенти впливу як інструмент ведення операцій впливу: термінологічний аспект .....	7
<i>Лозовий В. С.</i>	Гуманітарна політика Угорщини на Закарпатті: історичні витоки та сучасна реалізація .....	15
<i>Малиновська О. А.</i>	Напрями удосконалення міграційної політики України В умовах активізації міжнародної мобільності громадян .....	22
<i>Бобро Д. Г.</i>	Міжнародний досвід розробки та впровадження інноваційних технологій отримання енергії в ядерній та суміжних сферах .....	31
<i>Замікула М. О.</i>	Криза навколо ядерної угоди з Іраном: інтереси та позиція ключових акторів .....	38
<i>Зубченко С. О.</i>	Формування правової культури громадян як чинник консолідації українського суспільства .....	46
<i>Орлик В. В.</i>	Косовське питання у контексті безпекової ситуації на Балканах – виклики для України .....	57
<i>Давимука О. О., Кравченко В. В.</i>	Особливості безпекової співпраці України та Литви в умовах протидії російській загрозі .....	70



## Серія «ЕКОНОМІКА»

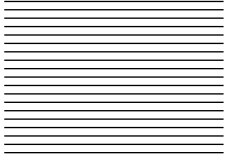
<i>Бегма В. М., Шемаєв В. М., Радов Д. Г.</i>	Нові напрями військово-технічного співробітництва Україна – США .....	76
<i>Мокій А. І., Антонюк К. І.</i>	Теоретико-методологічні засади безпеки споживання в контексті інклюзивної моделі розвитку регіонів України .....	83
<i>Шемаєва Л. Г.</i>	Внутрішні чинники фінансової вразливості України та пріоритетні заходи щодо їх подолання .....	94
<i>Коломієць О. О.</i>	Соціальні аспекти оподаткування доходів фізичних осіб в Україні .....	103
<i>Бережний Я. В.</i>	Стратегічні пріоритети Російської Федерації у зовнішній економічній політиці .....	111
<i>Бойко С. Г.</i>	Фінансово-економічне забезпечення сфери охорони здоров'я зарубіжних країн: досвід для України .....	119



## ОГЛЯДИ, РЕЦЕНЗІЇ

---

<i>Дубов Д. В.</i>	Рецензія на монографію Бориса Парахонського та Галини Яворської «Онтологія війни і миру: безпека, стратегія, смисл» ..... 127
Відомості про авторів.....	129



# CONTENTS

---



## Series “POLITICS”

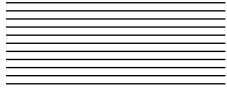
---

<i>Dubov Dmytro, Koretska Iryna</i>	Agents of Influence as the Tool of Impact Operations: Terminological Aspect .....	7
<i>Lozovyi Vitalii</i>	The Humanitarian Policy of the Hungarian in Zakarpathy: Historical Origins and Modern Realization .....	15
<i>Malynovska Olena</i>	Trends in Improving Ukraine’s Migration Policy in the Context of Enhancing International Mobility of Citizens.....	22
<i>Bobro Dmytro</i>	International Experience of Development and Implementation of Energy Innovative Technologies in Nuclear and Related Fields.....	31
<i>Zamikula Mykola</i>	Crisis around Iranian Nuclear Deal: Interests and Positions of Key Actors .....	38
<i>Zubchenko Serhii</i>	Formation of Citizens Legal Culture as a Factor of Consolidation of the Ukrainian Society.....	46
<i>Orlyk Viktoriia</i>	The Kosovo Issue in the Context of the Security Situation on the Balkans: Challenges for Ukraine .....	57
<i>Davymuka Oleksandra, Kravchenko Valerii</i>	Peculiarities of Security Cooperation of Ukraine and Lithuania in the Circumstances of the Response to the Russian Threat.....	70



## Series “ECONOMICS”

<i>Begma Vitalii, Shemayev Volodymyr, Radov Denis</i>	New Directions of Military-Technical Cooperation Ukraine – USA .....	76
<i>Mokii Anatolii, Antoniuk Kateryna</i>	Theoretical and Methodological Principles of Security of Consumption in the Context of an Inclusive Model of Development of Ukrainian Regions.....	83
<i>Shemaieva Liudmyla</i>	Internal Factors of Financial Vulnerability of Ukraine and Priority Measures for Overcoming them .....	94
<i>Kolomiets Oleksandra</i>	Social Aspects of Individuals’ Taxation in Ukraine .....	103
<i>Berezhnyi Yaroslav</i>	Strategic Priorities of Russia’s Foreign Economic Policy .....	111
<i>Boiko Svitlana</i>	Financial and Economic Healthcare Provision: Foreign Experience for Ukraine .....	119



## REVIEWS

---

<i>Dubov Dmytro</i>	Review of Borys Parakhonskyi and Galyna Yavorska's Monograph "Ontology of War and Peace: Security, Strategy, Meaning" .....	127
About the Authors .....		129

# Політика

УДК 327.8

## АГЕНТИ ВПЛИВУ ЯК ІНСТРУМЕНТ ВЕДЕННЯ ОПЕРАЦІЙ ВПЛИВУ: ТЕРМІНОЛОГІЧНИЙ АСПЕКТ

**Дубов Дмитро Володимирович,**  
*доктор політичних наук, старший науковий співробітник*  
*ORCID: 0000-0001-9728-369X*  
**Корецька Ірина Олександрівна,**  
*ORCID: 0000-0003-0728-3608*

*Статтю присвячено* уточненню поняття «агенти впливу», проблемі використання цього поняття в практичній діяльності безпекових структур та ролі агентів впливу в здійсненні операцій впливу. Акцентовано увагу на тому, що використання агентів впливу було невід’ємним складником концепції «активних заходів», які реалізовувалися СРСР (а нині до них вдається Російська Федерація) проти демократичних держав. Проаналізовано підходи до визначення поняття «агент впливу», що застосовувалося за часів Холодної війни. Виявлено певним чином усталені критерії віднесення особи до категорії «агент впливу» та виокремлено низку професійних груп, що мають відповідні офіційні можливості для справляння впливу, зокрема журналісти; експерти (зокрема, керівники неурядових організацій); політичні діячі; державні службовці; творчі та релігійні діячі. Здійснено спробу відокремити діяльність агентів впливу та шпигунів. Зазначено, що, на відміну від агентів впливу, шпигуни діють тільки усвідомлено (у кримінальних кодексах багатьох європейських країн зазначений «прямий умисел») та є пов’язаними з конкретними іноземними організаціями/службами (діють за їх завданням). Крім того, предметом діяльності шпигунів є відомості, збирання/добування, збереження, передача/пересилання, повідомлення, надання доступу, викрадення, купівля, публічне оголошення (зокрема, через засоби масової комунікації) яких негативно впливає/може завдати шкоди державі, її національній безпеці, інтересам нації тощо. На противагу цьому діяльність агентів впливу зосереджена на веденні підривної діяльності й безпосередньо не пов’язана зі збиранням даних з обмеженим доступом.

**Ключові слова:** агенти впливу, активні заходи, шпигунство, операції впливу, підривна діяльність, інтереси країни.

Dubov Dmytro, Koretska Iryna

## AGENTS OF INFLUENCE AS THE TOOL OF IMPACT OPERATIONS: TERMINOLOGICAL ASPECT

*The article* is devoted to clarifying the notion «agents of influence», using the concept in the practical activity of security institutions and the role of agents of influence in the operations of impact. The emphasis is on the fact that the use of agents of influence was an integral part of the concept of «active measures» that were being implemented by the USSR (now by the Russian Federation) against democratic countries. The approaches to defining the agents of influence used during the Cold War were analyzed. It was found the some established criteria for assigning a person to the category of agent of influence and a number of professional groups that have appropriate official opportunities for influencing have been identified: journalists; experts (in particular non-governmental organization leaders); politicians; public servants, artists and religious leaders. It was made the attempt to divide the activities of agents of influence and spies. It is noted that, unlike agents, spies can act only willfully (in the criminal codes of many European countries the «direct intent» is indicated) and are related to specific foreign organizations/services (act in accordance for their task). In addition, the purpose of the spy is the information of which collection, storage, transfer, disclosure, providing access, theft, purchase, public announcement (in particular by the media) have negatively/may harm the country, its national security, interests of the nation, etc. In contrast, the activity of agents of influence is focused on subversion and is not directly related to the collection for official use only data.

**Keywords:** agents of influence, active measures, espionage, operations of impact, subversion, national interests.

Агресія Російської Федерації (РФ) проти України реалізується із застосуванням широкого комплексу заходів, метою яких є вплив на обороноздатність держави, її економічний потенціал, стабільність політичної системи, морально-психологічну стійкість українських громадян і в такий спосіб схилення Української держави та українського суспільства до прийняття умов агресора. Ці заходи вживаються в межах цілісних операцій впливу.

Зміст поняття «операція впливу», наприклад, американські експерти визначають як «скоординоване, інтегроване та синхронізоване застосування традиційної дипломатії, інформаційних, військових, економічних та інших спроможностей як під час мирного часу, так і в кризовий, конфліктний чи постконфліктний період для досягнення поглядів, поведінки чи рішень іноземних цільових аудиторій, що відповідають інтересам та цілям США» [1].

Під час операцій впливу з боку РФ (які стають ідейним продовженням радянської концепції «активних заходів» [2], що у сучасній Росії отримали назву «заходи сприяння») широко використовується потенціал агентів впливу – осіб, чия діяльність спрямована на формування в атакованих державах сприятливої для агресора громадської думки чи впливу на прийняття позитив-

них для агресора управлінських рішень. По суті діяльність агентів впливу є ключовим елементом ведення підривної діяльності проти політичних систем демократичних держав та інформаційно-психологічної війни проти їхніх громадян.

Агенти впливу є каналом поширення пропаганди, вони впроваджують ворожі наративи та меседжі в інформаційному просторі, забезпечують видимість суспільної підтримки чи осуду певних політико-управлінських рішень. У більш радикальних випадках такі особи можуть використовуватися для дестабілізації політичної системи держави, порушення суспільної злагоди та розбурхування конфліктних тем, допомагаючи тим самим ворожим розвідувальним органам досягати їхніх деструктивних цілей.

Зауважимо, що в певних випадках діяльність таких агентів може майже не відрізнятися від їхньої повсякденної професійної діяльності, проте вона здійснюється в певному ракурсі, наприклад, зменшення фінансування певних напрямів наукової чи військової діяльності, ініціювання скорочень у структурах, що можуть становити небезпеку для іншої держави, під приводом «реформ»/«оптимізації». Зрештою, така діяльність завжди спрямована на допомогу іноземним структурам і державам. Як зазначав в одному зі своїх виступів один із колишніх ди-



ректорів ЦРУ У. Кейсі, агенти впливу небезпечні не тим, що займаються військовим чи політичним шпигунством, а тим, «що вони ходять поміж нас, читають нецензуровані варіанти технічних публікацій, користуються законним правом вимагати документи з наших архівів, отримують зиск від витоку інформації, яку вони перетворюють на зброю, дослухаються до наших публічних дебатів, діють у невеликих групах людей за зачиненими дверима» [3].

Країни Заходу вже висловлюють своє занепокоєння подібною ситуацією, констатуючи наявність як окремих російських агентів впливу в демократичних країнах (наприклад, Велика Британія, Німеччина, Франція [4] чи Греція [5]), так і цілих мереж таких агентів, про що в 2018 р. заявив Генеральний директор Департаменту зовнішньої розвідки Естонії Мікк Марран (Mikk Marran) [6].

**Аналіз останніх наукових досліджень і публікацій.** Незважаючи на те, що поняття «агенти впливу» досить широко використовується у світовій та українській публіцистичній та, частково, науковій літературі, предметні наукові дослідження (принаймні відкриті) з питань чіткого розуміння сутності цього поняття майже відсутні. До теми використання агентів впливу та сутності цього феномену звертаються у своїх дослідженнях А. Гольцов, В. Богданович, М. Присяжнюк, Я. Жарков. Слід зазначити спробу класифікації агентів впливу, зроблену Р. Шутовим. Серед закордонних авторів варто згадати Д. Кукса, Л. Трандафір, З. Хусаїні.

Водночас ці автори у своїх роботах зосереджуються переважно на загальних аспектах проблеми, приділяючи замало уваги термінологічним аспектам, спробам запропонувати несуперечливу класифікацію агентів впливу, а також визначити чіткі ознаки, що виокремлюють діяльність агентів впливу поміж інших форм деструктивної діяльності (зокрема, шпигунства). Таким чином, ці питання залишаються **досі не вирішеними частинами загальної проблеми.**

**Метою статті** є аналіз чинних підходів до визначення поняття «агент впливу», формування класифікаційних ознак агентів впливу та оцінка можливості застосування цього поняття для практичної протидії їхній діяльності.

**Виклад основного матеріалу.** В Україні питання пошуку та протидії агентам впливу (насамперед

російським) особливо загострилося з початком бойових дій у 2014 р. Водночас актуальною проблемою досі є формування достатньої нормативно-правової бази для притягнення таких осіб до відповідальності, механізмів їх чіткої ідентифікації та недопущення використання поняття «агент впливу» для обмеження свободи слова та думки (стаття 34 Конституції України).

Іноземні держави (передусім з демократичними політичними системами) шукали і шукають механізми протидії, однак так само натрапляють на принципові складнощі, подолання яких допоможе створити ефективну систему протидії гібридним загрозам. До таких складнощів належать передусім:

- критерії віднесення тих чи інших осіб до агентів впливу;
- удосконалення нормативно-правового поля держави з метою забезпечення правових основ протидії агентам впливу;
- механізми недопущення використання поняття «агент впливу» для обмеження свободи слова й думки.

Базовою проблемою постає принципова складність дати чітке визначення сутності агентів впливу, яке могло би бути використане не лише як складник суспільної дискусії, а й як юридично значуще поняття, адаптоване до використання у нормативно-правовому полі та правоохоронній (контррозвідувальній) діяльності.

«Словник розвідувальних термінів та визначень», підготовлений ЦРУ в 1978 р. для американської розвідувальної спільноти, визначав агента впливу як «особу, якою маніпулює іноземна розвідувальна організація для використання її позиції задля впливу на громадську думку чи осіб, що приймають рішення у спосіб, що сприятиме досягненню цілей країни, яку представляє ця організація» [7]. Цікавим є уточнення про те, що агенти впливу є особами, якими саме маніпулюють. Тобто свідомо співпраця з розвідувальними організаціями не є для них обов'язковою, передбачається можливість використання таких агентів без їхнього відома про реальні цілі публічної діяльності, яку вони ж і здійснюють.

Держдепартамент США в одному зі своїх звітів 1986 р. визначав агента впливу як особу, «яка підтримує і просуває радянські інтереси як від-

крито, так і приховано... Частіше за все таких осіб вербують на ранніх етапах життя і не закликають просувати радянські інтереси, доки вони не обійматимуть впливову позицію в уряді, бізнесі, науці чи медіа. Такі агенти можуть бути мотивовані ідеологічно, фінансово, примусово (через шантаж) чи політичну підтримку» [8].

У словнику термінів і визначень для співробітників контррозвідки Міністерства оборони США [9], що постійно оновлюється офісом директора Національної розвідки США, наводиться ціла низка визначень агентів впливу з різних словників у сфері безпеки та оборони. Зокрема, агент впливу – це:

- «агент певної структури, яка використовує його чи її позицію для впливу на суспільну думку або осіб, які приймають рішення, для досягнення результату в інтересах країни, чия розвідувальна структура управляє цим агентом» (The Air Force Office of Special Investigations (AFOSI) Manual 71-142). Зважаючи на те, що поняття «агент» завжди визначається як свідомий співробітник іноземної розвідки, несвідоме використання осіб для такої діяльності фактично виключається;

- «особа, діяльність якої скеровується розвідувальною організацією для використання її позиції з метою впливу на громадську думку чи осіб, які приймають рішення, для досягнення результату в інтересах країни, чия розвідувальна структура керує цим агентом» (ICS Glossary);

- «особа, яка діє в інтересах супротивника, відкрито не декларуючи таку відданість та намагаючись справляти свій вплив приховано, але не обов'язково збирає розвідувальні чи компроментувальні матеріали» (Historical Dictionary of Cold War Counterintelligence, 2007);

- «агент, який керується розвідувальними вказівками та використовує свою офіційну позицію (або в інший спосіб) для справляння впливу на політику, громадську думку, перебіг певних подій, діяльність політичних організацій та урядових структур у країні, що є ціллю такої активності» (KGB Lexicon: The Soviet Intelligence Officer's Handbook, edited by KGB archivist Vasiliy Mitrokhin, 2002).

Л. Трандафір (Lenuta Trandafir) пропонує вважати агентами впливу «осіб, яких наймають суб'єкти створення та поширення хибної інформації (misinformation services), часто всередині країни,

в якій здійснюються операції (впливи). Вони є позаштатними співробітниками [розвідки], іноді усвідомлюють всі наслідки своєї ролі й завжди усвідомлюють, що пов'язані з контролюючим суб'єктом» [10]. Роль останнього майже завжди виконує співробітник розвідувальної служби.

Очевидно, що жодне з наведених визначень не дає належної чіткості та прозорості визначення поняття «агент впливу» та критеріїв віднесення діяльності особи до діяльності такого агента.

Водночас до зазначених більш-менш сталих критеріїв можна віднести:

- прихованість дій;
- мотивованість діяльності;
- «включеність» у культурний/громадський контекст;
- легітимний високий статус у цільовому суспільстві.

Говорячи про прихованість дій агента впливу, відомий фахівець з протидії «активним заходам» Д. Кукс (Dennis Kux) зазначав, що з усіх форм «чорної» діяльності в межах «активних заходів» саме роботу агентів впливу виявити чи не найскладніше, адже вона має значно меншу видиму частину, ніж, наприклад, робота організацій прикриття чи комуністичних партій [11].

Базовим критерієм при цьому має бути мотивація діяльності особи: від прямого фінансового утримання, надання бізнес-привілеїв до збереження життя (включно життя рідних). М. Марран відносить до мотивуючих чинників іще й увагу ЗМІ та політичну підтримку [6]. У звіті Департаменту США 1986 р. названо також задоволення власного еґо та переконання в тому, що він стає ефективним каналом висловлення позиції/впливу в іншій державі [8]. (Щоправда, обидва мотиви стосувалися саме агентів впливу, які працювали на боці СРСР як супердержави.) Радянський дисидент А. Сахаров також вказував на ідеологічно мотивованих і «прогресивних» агентів впливу, які вважають співпрацю з КДБ модною чи навіть престижною [12].

Особливим моментом мотивації є усвідомленість (а отже, умисність) діяльності агента впливу. Дискусійним є положення про обов'язковість безумовного (безпосереднього) зв'язку

між суб'єктом і певною структурою іншої держави як критерій визначення особи агентом впливу. З одного боку, такий зв'язок свідчить про усвідомлення наслідків діяльності й слідування визначеним цілям, а його відсутність дозволяє зараховувати осіб не так до агентів впливу, як до «корисних ідіотів» (useful idiot). З другого — експерти, наприклад, можуть обстоювати певну позицію, перебуваючи під впливом своїх колег з інших держав, навіть якщо ці колеги безпосередньо не пов'язані з відповідними структурами/службами своєї країни, але обстоюють її панівну зовнішньополітичну лінію.

Водночас в аспекті наслідків для національної безпеки та/або стабільності суспільно-політичної ситуації усвідомленість/неусвідомленість діяльності агентів впливу принципового значення не має. Навпаки, саме наявність таких наслідків, якщо особа не сприяла їх запобіганню, певним чином «урівноважує» неусвідомлену та усвідомлену діяльність. Отже, з погляду ефективної протидії діяльності агентів впливу неусвідомлена допомога іноземній державі (якщо з'ясується, що така здійснювалася) має каратися, як і усвідомлена. Чинник неусвідомленості, так само як і діяльність «у становищі» «корисного ідіота», можуть бути лише «пом'якшуючою обставиною» при винесенні вироку.

Включеність у культурний/громадський контекст означає певну визначену позицію особи як члена цільового суспільства — право на постійне проживання. Це може бути громадянство, вид на проживання, посвідка на постійне проживання для іноземця або інший механізм включеності. Лише в такому випадку агент впливу може набутися в цільовому суспільстві певного статусу.

Від престижу та статусу безпосередньо залежить переконливість агента впливу. Публічно дотримуючись збалансованих, поміркованих поглядів, такий агент може створити враження, що є повністю нейтральною та незацікавленою стороною, яка діє виключно в інтересах країни перебування [13]. Водночас підкреслення продержавницької позиції, яка, проте, відрізняється від поглядів чинної влади, є одним з механізмів забезпечення ефективності діяльності агентів впливу.

У разі ефективної діяльності впливовість агента впливу з часом зростатиме, одночасно зменшуючи вірогідність його сприйняття як джерела дезінформації. Це дозволяє йому поступово формувати власну дезінформаційну мережу, члени

якої можуть і не знати про цілі керівника та загалом про їх використання як інструменту справляння впливу [13].

Проте наразі невизначеним є модуль суспільної значущості/позиції/посади агента впливу. Переважна більшість дослідників акцентує увагу на таких «обов'язкових можливостях», як вплив на громадську думку та на осіб, які приймають рішення. Д. Кукс зазначав, що в умовах Холодної війни «ідеальна позиція для агента впливу — це хтось близький до керівників західних чи неприєднаних країн (курсив наш. — Авт.)» [11]. Однак таких позицій є значно більше: фактично до них сьогодні можна віднести низку професійних груп, що мають відповідні офіційні можливості для справляння впливу:

- журналісти;
- експерти (урядові та неурядові, зокрема керівники неурядових організацій, НУО);
- політичні діячі;
- популярні блогери;
- державні службовці (середньої ланки і вище);
- науковці;
- радники (при державних органах або окремих посадових особах);
- творчі працівники (актори, митці та ін.);
- релігійні діячі.

Схожі уразливі групи наводив у своїх працях і А. Сахаров [13]. Зокрема, він вказував на журналістів, письменників, урядових радників, очільників преси й телебачення. Вітчизняні дослідники діяльності спецслужб, зокрема В. Паливода, оцінюючи дії російської розвідки у країнах Балтії (але ці висновки можуть бути екстрапольовані на ситуацію загалом), зазначав: «Об'єктами розвідувального інтересу СЗР та ГРУ є литовські громадяни, які можуть надавати необхідну інформацію чи впливати на рішення державних інституцій або на громадську думку. До кола потенційних «цілей» згаданих спецслужб у Литві входять не лише чиновники і військові, а й перспективні студенти, молоді політики, журналісти і вчені» (курсив наш. — Авт.) [14].

Такий перелік не є вичерпним, однак окреслює найбільш критичні групи, що мають бути в полі

постійної уваги відповідних державних безпечових структур.

Крім вказаних груп, складність щодо ідентифікації агентів впливу становлять особи, які перебувають поряд зі «статусними» суб'єктами і можуть впливати на них: чоловіки/ дружини, співмешканки/співмешканці, родичі та інші особи.

Визначення критеріїв віднесення осіб до агентів впливу допомагає визначитися з «полем»/ сферами, методами та передумовами їхньої діяльності, конкретизує (можливий) склад злочину та дозволяє відокремити їхні дії від інших, спрямованих на заподіяння шкоди національній безпеці України, або які можна класифікувати як інформаційну суспільно небезпечну діяльність [15]. Одним із них є поняття «шпигунство».

Дослідники відрізняють агентів впливу від агентів, найнятих розвідувальними службами для збирання інформації [13], проте часто, як свідчитимуть кейси, наведені нижче, агенти впливу засуджувалися як шпигуни, що фактично «звужує» їхню вину.

Певну зачіпку в розрізненні понять дає чинник *громадянства*. У кримінальних кодексах європейських країн<sup>1</sup> шпигунство і державна зрада (її предмет у різних кодексах відповідає описаному вище діям агентів впливу) є діями проти країни, які переважно входять до статей з аналогічною назвою або до загальної статті «зрада держави та шпигунство». Проте суб'єкти вчинення шпигунства та державної зради можуть *відрізнитися громадянством*. Зокрема, у Кримінальному кодексі Франції (статті 411-2 – 411-11) суб'єктами зради можуть бути тільки французи, шпигунства будь-яка інша особа. На відміну від такого розуміння суб'єкта шпигунства агент впливу, як зазначено вище, не обов'язково повинен мати громадянство, але будь-яку законну форму включеності в культурний/громадський контекст країни перебування. Водночас у кримінальних кодексах, наприклад, ФРН (§ 94), Італії (стаття 241), Угорщини (§ 147), Естонії (статті 62, 63) та ін., у шпигунській і зрадницькій діяльності можуть бути обвинувачені особи незалежно від громадянства.

Порівняння статей відповідної тематики кримінальних кодексів європейських країн доз-

воляє стверджувати різну *усвідомленість дій і предмет діяльності* шпигунів та агентів впливу (поняття не використовується).

На відміну від агентів впливу, шпигуни можуть діяти тільки *усвідомлено* (у кримінальних кодексах багатьох європейських країн зазначений «прямий умисел») та є пов'язаними з конкретними іноземними організаціями/службами, тобто діють за їхнім завданням (вказівками).

Предметом діяльності шпигунів є *відомості, збирання/добування, збереження, передача/пересилання, повідомлення, надання доступу, викрадення, купівля, публічне оголошення* (зокрема, через засоби масової комунікації)<sup>2</sup> яких негативно впливає/може завдати шкоди державі, її національній безпеці, інтересам нації тощо. Найчастіше такими відомостями є державна таємниця, проте також часто до таких відомостей належать *«інші відомості»*, які можуть бути використані іноземною державою/її розвідкою тощо на шкоду національній безпеці держави/її народу/інтересам тощо. В Україні «предметом шпигунства є відомості, що становлять державну таємницю, які матеріалізовані у відповідному документі чи виробі» [16].

Узагальнено за визначеннями, поданими в згаданому вище словнику термінів і визначень для співробітників контррозвідки Міністерства оборони США, шпигунство також пов'язують саме з відомостями/інформацією – це діяльність розвідки (певної держави, що заборонена законами держави, проти якої вона здійснюється), спрямованої на отримання секретної інформації таємними засобами [9].

Деталізація «маніпулювань» з інформацією/відомостями, визначення видів таких відомостей і визначення свідомого здійснення дій є тими пунктами, що використовуються в багатьох кримінальних кодексах європейських країн для конкретизації дій «шпигунство». Водночас іноді до «маніпулювань» як діяльності шпигунів додається «інша діяльність» на допомогу іноземній державі (її розвідувальним органам, організаціям чи представникам) проти держави – об'єкта впливу (її безпеки, інтересів, народу тощо)<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Тут і далі подається певна узагальнена інформація за кримінальними кодексами Литви, Естонії, Франції, Італії, Німеччини, Болгарії, Польщі, Чехії, Швейцарії, Іспанії та Австрії.

<sup>2</sup> Кримінальний кодекс Іспанії ще додає підроблення та пошкодження цих відомостей (стаття 584).

<sup>3</sup> Яскравий приклад – Кримінальний кодекс Швейцарії.

**Висновки та рекомендації.** Парадоксально, але чітке визначення поняття «агент впливу» робить його менш практично придатним. Це впливає з поняття кваліфікації злочину як точного встановлення відповідності вчиненого складу конкретного злочину, закріпленого в кримінальному законі. Отже, таке цілісне визначення агента впливу як «особи, що перебуває на зв'язку (прямому чи опосередкованому) з іноземною розвідувальною або іноземною організацією, керується їхніми вказівками та приховано виконує свою посаду або суспільний статус (але при цьому не займається шпигунством) в інтересах тієї країни, зі структурами якої вона перебуває на зв'язку, для впливу на суспільну думку, діяльність політичних організацій, порушення процесу реалізації політичних практик чи заради впливу на осіб, які приймають рішення», при спробі використати його для притягнення особи до відповідальності зумовить необхідність доводити кожне з указаних положень: наявність зв'язку та вказівок, використання посади, наявність здійсненого впливу на конкретні сфери чи

явища тощо. Довести це буде або надзвичайно складно, або й просто неможливо.

Отже, маємо визнати, що поняття «агент впливу» має, швидше, науково-методологічний, ніж суто практичний вимір. Воно описує явище як таке, його сутність, ключові характеристики, але майже непридатне для практичної протидії діяльності агентів впливу.

**Перспективи подальших розвідок.** Тематика досліджень феномену «агентів» впливу досі залишається надзвичайно широкою для подальшого опрацювання. Зокрема, все ще не вирішеними залишаються питання щодо класифікації юридичних осіб як агентів впливу, пошуку балансу між демократичними свободами та протидією діяльності таких агентів (особливо у сфері інформаційних і медіавідносин). Важливими були б подальші дослідження щодо створення докладнішої та чіткішої класифікації агентів впливу за різними ознаками.

### Список використаних джерел

1. Larson, Eric V., Darilek, Richard E., Gibran, Daniel, Nichiporuk, Brian, Richardson, Amy, Schwartz, Lowell H., Thurston, Cathryn Quantic. *Foundations of Effective Influence Operations : A Framework for Enhancing Army Capabilities*. Santa Monica, 2009. URL: [https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monographs/2009/RAND\\_MG654.pdf](https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monographs/2009/RAND_MG654.pdf) (дата звернення: 04.09.2018).
2. «Активні заходи» СРСР проти США: пролог до гібридної війни : аналіт. доповідь. Київ : НІСД, 2018. URL: [http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/Aktivny\\_Zahody-Print\\_Bleed=5mm-4f2c3.pdf](http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/Aktivny_Zahody-Print_Bleed=5mm-4f2c3.pdf) (дата звернення: 10.10.2018).
3. Remarks of William J. Cesay. Washington D.C., 1984. URL: <https://www.cia.gov/library/readingroom/docs/CIARDP86M00886R002600010019-6.pdf> (дата звернення: 15.09.2018).
4. Ившина О. Есть ли у России агенты влияния в Британии? *Русская служба Би-би-си*. Лондон, 2017. URL: <https://www.bbc.com/russian/features-40093970> (дата звернення: 01.09.2018).
5. Голубева А., Рейтер С. Священникам РПЦ відмовляють у візах у Греції. До чого тут Україна? *Російська служба Би-би-си*. Лондон, 2018. URL: [https://www.bbc.com/ukrainian/features-45119048?ocid=socialflow\\_facebook](https://www.bbc.com/ukrainian/features-45119048?ocid=socialflow_facebook) (дата звернення: 15.08.2018).
6. Глава внешней разведки Эстонии: мы раскрыли сеть российских агентов влияния. Таллінн, 2018. URL: <https://goo.gl/QikC2r> (дата звернення: 21.09.2018).
7. Glossary of intelligence terms and definitions. Washington D.C., 1978. URL: <https://www.cia.gov/library/readingroom/docs/CIA-RDP80M00596A000500020003-7.pdf> (дата звернення: 05.09.2018).
8. Active Measures: A Report on the Substance and Process of Anti-U.S. Disinformation and Propaganda Campaigns. Washington D.C., 1986. URL: <https://goo.gl/pY3ZKv> (дата звернення: 11.10.2018).
9. Terms & definitions of interest for counterintelligence professionals. Counterintelligence Glossary. Washington D.C., 1986. URL: <https://www.hsdl.org/?view&did=699056> (дата звернення: 15.08.2018).
10. Trandafir, L. Influence techniques. Misinformation. Proceedings of the International Scientific Conference Strategies XXI «Strategic Changes in Security and International Relations» (April, 2015, Bucharest). Bucharest, 2015. URL: <https://goo.gl/YZVpdt> (дата звернення: 15.08.2018).
11. Kux, F. Soviet Active Measures and Disinformation. Overview and assessment. Parameters. *Journal of the Army War College*. s.a. Vol. XV. № 4. URL: <https://goo.gl/HsBNZh> (дата звернення: 03.08.2018).
12. The KGB's Bead on the Media. *The Washington Post*. 1981. April 14. URL: <https://goo.gl/bB52DQ> (дата звернення: 15.10.2018).

13. Hussain, Z. When agents of influence seek to shape public opinion. Singapore, 2017. URL: <https://www.straitstimes.com/singapore/when-agents-of-influence-seek-to-shape-public-opinion> (дата звернення: 15.08.2018).
14. Паливода В. Активізація російської розвідки на Європейському континенті. Виклики і ризики. Безпечний огляд ЦДАКР. № 8 (71). URL: <http://cacds.org.ua/ru/bulletin/1074> (дата звернення: 15.09.2018).
15. О. Турчинов визначив діяльність «112 Україна» і News One як пропаганду тероризму. URL: <https://zaxid.net/news/> (дата звернення: 16.09.2018).
16. Коментар до статті 114. Шпигунство. *Юр. послуги Online*. Київ, 2017. URL: <http://yurist-online.com/ukr/uslugi/yuristam/kodeks/024/112.php> (дата звернення: 03.11.2018).

## References

1. Larson, Eric V., Darilek, Richard E., Gibran, Daniel, Nichiporuk, Brian, Richardson, Amy, Schwartz, Lowell H., & Thurston, Cathryn Quantic. (2009). Foundations of Effective Influence Operations: A Framework for Enhancing Army Capabilities. *www.rand.org*. Retrieved from [https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monographs/2009/RAND\\_MG654.pdf](https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monographs/2009/RAND_MG654.pdf) (viewed 04.09.2018) [in English].
2. «Активні заходи» SRSR proty SSA: proloh do hidrydnoi viinu [‘Active measures’ USSR against USA: preface to hybrid war]. (2018). Kyiv: NISS. *www.niss.gov.ua*. Retrieved from [http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/Aktivny\\_Zahody-Print\\_Bleed=5mm-4f2c3.pdf](http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/Aktivny_Zahody-Print_Bleed=5mm-4f2c3.pdf) (viewed 10.10.2018) [in Ukrainian].
3. Remarks of William J. Cesay. (1984). *www.cia.gov*. Retrieved from <https://www.cia.gov/library/readingroom/docs/CIA-RDP86M00886R002600010019-6.pdf> (viewed 15.09.2018) [in English].
4. Ivshina, O. (2017). *Yest li v Rosii ahenty vliiania v Britanii* [Does Russia have agents of influence in Britain?]. *www.bbc.com*. Retrieved from <https://www.bbc.com/russian/features-40093970> (viewed 01.09.2018) [in Russian].
5. Golubeva, A., Reyter, S. (2018). Sviashchenyam RPTS vidmovliaiut u vizah u Gretsii. Do choho tut Ukraina? [Russian priests of Russian Orthodox Church are refused in Greek visas. What it got to do with Ukraine?]. *www.bbc.com*. Retrieved from [https://www.bbc.com/ukrainian/features-45119048?ocid=socialflow\\_facebook](https://www.bbc.com/ukrainian/features-45119048?ocid=socialflow_facebook) (viewed 15.08.2018) [in Ukrainian].
6. Hlava vneshnei razvedki Estonii: mi raskrili set rosiiskih agentov vliiania [The Head of Estonian Foreign Intelligence: we uncovered a network of Russian agents of influence]. (2018). *goo.gl*. Retrieved from <https://goo.gl/QikC2r> (viewed 21.09.2018) [in Russian].
7. Glossary of intelligence terms and definitions. (1978). *www.cia.gov*. Retrieved from <https://www.cia.gov/library/readingroom/docs/CIA-RDP80M00596A000500020003-7.pdf> (viewed 05.09.2018) [in English].
8. Active Measures: A Report on the Substance and Process of Anti-U.S. Disinformation and Propaganda Campaigns. (1986). *goo.gl*. Retrieved from <https://goo.gl/pY3ZKv> (viewed 11.10.2018) [in English].
9. Terms & definitions of interest for counterintelligence professionals. Counterintelligence Glossary. (1986). *www.hsd.org*. Retrieved from <https://www.hsd.org/?view&did=699056> (viewed 15.05.2018) [in English].
10. Trandafir, L. (2015). Influence techniques. Misinformation. Proceedings of the International scientific conference Strategies XXI «Strategic changes in security and international relations». *goo.gl*. Retrieved from <https://goo.gl/YZVpdt> (viewed 15.08.2018) [in English].
11. Kux, F. Soviet Active Measures and Disinformation. Overview and assessment. (n. d.). *goo.gl*. Retrieved from <https://goo.gl/HsBNZh> (viewed 03.09.2018) [in English].
12. The KGB’s Bead on the Media. (1981). *goo.gl*. Retrieved from <https://goo.gl/bB52DQ> (viewed 15.08.2018) [in English].
13. Hussain, Z. (2017). When agents of influence seek to shape public opinion. *www.straitstimes.com*. Retrieved from <https://www.straitstimes.com/singapore/when-agents-of-influence-seek-to-shape-public-opinion> (viewed 15.08.2018) [in English].
14. Palyvoda, V. Aktivizatsia rosiiskoi rozvidky na Yevropeiskomu kontynenti [Activation of Russian intelligence on the European continent. Challenges and risks]. *Bezpekovyi ohliad TSDAKR – CSDC Security Review*. (n. d.). *cacds.org.ua*. Retrieved from <http://cacds.org.ua/ru/bulletin/1074> (viewed 15.09.2018) [in Ukrainian].
15. O. Turchinov vyznachyv diialnist «112 Ukraina» i NewsOne yak propahandu teroryzmu [O. Turchynov identified the activity of “112 Ukraine” and NewsOne as a terrorism propaganda]. (n. d.). *zaxid.net*. Retrieved from URL: <https://zaxid.net/news/> (viewed 16.09.2018) [in Ukrainian].
16. Komentar do statti 114. Shpyhunstvo [Comment on Article 114. Espionage]. (2017). *yurist-online.com*. Retrieved from <http://yurist-online.com/ukr/uslugi/yuristam/kodeks/024/112.php> (viewed 03.11.2018) [in Ukrainian].

# ГУМАНІТАРНА ПОЛІТИКА УГОРЩИНИ НА ЗАКАРПАТТІ: ІСТОРИЧНІ ВИТОКИ ТА СУЧАСНА РЕАЛІЗАЦІЯ

**Лозовий Віталій Станіславович,**

*доктор історичних наук, професор*

*ORCID: 0000-0002-5057-2838*

*Зазначено*, що підставами активізації гуманітарної політики Угорщини на Закарпатті є: роль колишніх земель у національній свідомості; угорське населення цих земель, яке має зберегти свою національну ідентичність; спільна історія, культурне домінування, колишня державницька велич; населення, яке прийняло угорське громадянство, як електорат. Одним з основних об'єктів наступальної гуманітарної політики Угорщини, у центрі якої стоїть мовне питання, є Україна з огляду на її непросте становище. Свої подальші відносини з Україною угорська сторона ставить у залежність від її гуманітарної політики, вимагаючи від України скоригувати свою політику згідно з угорським баченням конфліктних гуманітарних проблем.

Правоконсервативна концепція уряду В. Орбана про сильну та активну державу резонує з певним етатизмом, що історично сформувався у свідомості угорського суспільства. Втілюється концепція угорської етнічної нації, важливою складовою якої є підтримка угорських меншин, котрі проживають за кордоном (зокрема, й на Закарпатті), аби допомогти їм зберегти свою ідентичність.

Визначено, що у проблемі актуалізації гуманітарних питань віддзеркалюються всі найбільш складні моменти «центрально-східної політики» Угорщини. До них належать історико-культурні та суспільно-психологічні аспекти цієї проблеми: необхідність подолання національної травми та «комплексу Тріанона» від втрати Закарпаття та інших земель після Другої світової війни; пошуку прихильності діаспори та патріотично налаштованого електорату; збереження угорської історико-культурної спадщини на Закарпатті; використання для політичного шантажу України вимог угорських правих радикалів щодо повернення історичних територій.

Констатована важливість розвитку партнерства України та Угорщини, наголошено, що втілення політики добросусідства в контексті євроінтеграційних процесів потребує проведення заходів із налагодження гуманітарного співробітництва для вироблення спільних підходів до питань мови, історії та культури.

**Ключові слова:** Україна, Угорщина, Закарпаття, гуманітарна політика, історія, мова, відносини, національна меншина.

**Lozovyi Vitalii**

**THE HUMANITARIAN POLICY OF THE HUNGARIAN  
IN ZAKARPATHTY: HISTORICAL ORIGINS AND MODERN REALIZATION**

*It is stated* that the reasons for the activation of the humanitarian policy of Hungary in Transcarpathia are: the role of the former lands in the national consciousness; the Hungarian population of these lands, which must retain its national identity; common history, cultural

domination, former state greatness; the population who accepted Hungarian citizenship as an electorate. One of the main subjects of Hungary's offensive humanitarian policy, which focuses on the language issue, is Ukraine, given its difficult situation. The Hungarian side depends on its further relations with Ukraine depending on its humanitarian policy, requiring Ukraine to adjust its policy according to the Hungarian vision of conflicting humanitarian problems.

The right-wing, conservative concept of the Orbán government about a strong and active state resonates with a certain statism that has historically emerged in the minds of Hungarian society. It embodies the concept of a Hungarian ethnic nation, an important component of which is the support of Hungarian minorities living abroad (including in Transcarpathia), helping them maintain their identity.

The problem of actualizing the language issue reflects all of the most difficult moments of Hungary's «central-eastern policy». These include the historical, cultural and socio-psychological aspects of this problem: the need to overcome the national trauma and the «Trianon complex» from the loss of Transcarpathia and other lands after World War II; seeking the commitment of the diaspora and the patriotic electorate; preservation of the Hungarian historical and cultural heritage in Transcarpathia; use of the requirements of the Hungarian right-wing radicals for the return of historical territories for the political blackmail of Ukraine.

The importance of the development of the partnership between Ukraine and Hungary was stated, and it was stressed that the implementation of the Neighborhood Policy in the context of European integration processes requires the implementation of humanitarian cooperation activities, in order to develop common approaches to the issues of language, history and culture.

**Keywords:** Ukraine, Hungary, Transcarpathia, humanitarian policy, history, language, relations, national minority.

**Постановка проблеми.** Після приходу до влади в Угорщині консервативного уряду В. Орбана гуманітарна тематика стає важливим елементом внутрішніх та міжнародних відносин і викликає напругу, зокрема й між Угорщиною та Україною. Інтенсифікація гуманітарної політики зумовлена ідентифікаційною кризою, причини якої вбачаються у суспільно-політичних постсоціалістичних трансформаціях, а саме: у демонтажі патерналістської за своїм характером соціалістичної системи т. зв. «гуляш-соціалізму»; втіленні ліберальних реформ, але без відчутного економічного піднесення, втраті робочих місць, зубожінні населення, еміграції угорців у заможні європейські країни та можливої міграції з країн «третього світу»; вступі до ЄС, який сприймався частиною населення та владою як обмеження суверенітету (з Будапешта звучать звинувачення на адресу офіційного Брюсселя «в неоколоніалізмі»); пропаганді західноєвропейської етики толерантності, нівелюванні християнських і традиційних цінностей, космополітизації та денационалізації, розмиванні угорської національної ідентичності.

Формуючи нову угорську ідентичність під гаслом консолідації нації та підтримки угорців у сусідніх країнах, В. Орбан та партія Фідес (Угорський громадянський союз) активно використовують гуманітарні питання для досягнення політичних цілей та зміцнення своєї влади. Така політика на Закарпатті створює певні виклики національній безпеці України.

**Аналіз наукових джерел.** Проблемам сучасних українсько-угорських відносин було присвячено науково-аналітичний щоквартальний збірник Національного інституту стратегічних досліджень «Стратегічні пріоритети», що вийшов друком у I кварталі 2018 р. Окремі аспекти міждержавних відносин та ситуацію, що склалася на Закарпатті, у своїх статтях висвітлювали С. В. Віднянський, П. Ю. Гриценко, А. М. Дегтеренко, М. С. Держалюк, Л. Г. Мушкетик, В. О. Паливода, В. П. Приходько, Ю. А. Тищенко, Є. В. Рябінін, М. М. Товт, С. С. Черничко, Ч. Фединець [1]. Питання угорської політики на Закарпатті аналізують Д. Тужанський [2] та інші науковці. Проте подальшого



всєбічного дослідження потребує гуманітарна політика сучасної угорської влади на Закарпатті, а також вплив цієї політики на відносини двох держав.

**Мета статті** – проаналізувати витоки й цілі гуманітарної політики Угорщини на Закарпатті. З'ясувати виклики національним інтересами України, які пов'язані з реалізацією окремих аспектів угорської гуманітарної політики.

**Виклад основного матеріалу.** Після розчарування у ліберальному капіталізмі та європейських цінностях у ситуації розколотої і схильної до аномії угорського суспільства як консолідуюча ідеологія був затребуваний новий патерналізм на правоконсервативних і правопопулістських засадах. На думку правих політиків, країна постала перед необхідністю відродження національної ідентичності, що базується на угорських традиційних цінностях. Свідомісно-ідентифікаційну кризу покликаний був подолати консервативний проект партії Фідес на чолі з В. Орбаном.

Після перемоги на виборах 2010 р., користуючись отриманим «кредитом довіри» від виборців, Фідес розпочинає здійснення глибоких системних політичних перетворень. Було ухвалено нову Конституцію, яка наголошувала на значенні угорської історії та центральній ролі християнства в житті країни. Новий Основний Закон встановлював етнічне розуміння угорської нації (до якої зараховувалися й угорці діаспори). У Національному кредо говориться: «Обіцяємо зберегти інтелектуальну і духовну єдність нашої нації, розірваної на частини бурями минулого століття» [3]. У Конституції проголошується, що держава відповідальна за долю угорців, які живуть за її межами, і має підтримувати їхні прагнення, спрямовані на збереження угорської ідентичності. Цей пункт відображає трагічну реальність, яка настала для угорців після закінчення Першої світової війни за Тріанонським мирним договором 1920 р., коли країна втратила до 75 % територій Транслейтанії. Кілька мільйонів угорців опинилися в сусідніх державах, зокрема й на Закарпатті, яке увійшло до складу Чехословаччини.

За часів прем'єрства В. Orbana «Тріанон» став офіційним символом угорської ідентичності як квінтесенція національної трагедії, на якій будується державна ідеологія. Зусилля, спрямовані на посилення «відповідальності» за співвітчизників, котрі проживають в інших країнах, супроводжуються риторикою «подолання

травми Тріанона» через інтеграцію угорської нації.

Уряд створив кілька державних установ для підтримки угорських організацій у сусідніх країнах, включно й на Закарпатті. З державного бюджету надано кошти для фінансування угорських політичних, освітніх і культурних організацій у регіоні. Напругу у відносинах викликало намагання влади Угорщини створити посаду урядового уповноваженого, відповідального за розвиток Закарпатської області. Офіційний Київ це сприйняв як втручання у внутрішні справи, оскільки «до компетенції уповноваженого віднесено частину суверенної території України» [4].

Після ухвалення закону про угорське громадянство Угорщина масово видає свої паспорти мешканцям Закарпаття, що суперечить законодавству України (відоме опубліковане в Інтернеті відео церемонії видачі паспортів у приміщенні угорського консульства, на якому група мешканців м. Берегова співає угорський гімн та дає обітницю на вірність Угорщині). Мета закону – забезпечити особливий статус угорців, які живуть у сусідніх країнах, і переконати їх залишатися там, водночас будучи угорськими громадянами. З одного боку, це збільшує електорат Угорщини, з іншого – дає можливість впливати на сусідні країни через діаспори. Також видачу паспортів можна трактувати як неприйняття післявоєнних кордонів, що від'єднали від Угорщини території, які в ній прийнято вважати своїми. Крім того, за певної сприятливої геополітичної ситуації території з населенням, яке там компактно проживає, можуть відійти до складу Угорщини. Так, з початком війни на сході України окремі угорські політики допустили дезінтеграцію українських земель.

Уряд Угорщини проводить послідовну правоконсервативну політику та будує державу «нєліберальної демократії», що ґрунтується на моделях, які міцно закріплені в угорській політичній історії, соціальній психіці та сповідуються більшістю населення. Така політика спрямована на: формування сильної та активної державної влади, що домінує над суспільством; зміцнення національного суверенітету відносно наддержавних органів ЄС; виховання патріотизму та гордості за історію «Великої Угорської держави», на захист угорських меншин, які проживають у сусідніх країнах.

За задумом влади правих сил, консервативна революція (В. Орбан назвав прихід до влади

Фідес «революцією у виборчих кабінах»), частиною якої є наступальна гуманітарна політика, повинна стати основою переформатування (відродження) угорської нації. Її сутність зводиться до повернення неоконсерватизму та етнічного патріотизму XIX ст. Метою гуманітарної політики проголошують відновлення традиційних цінностей, повернення угорцям гордості за батьківщину (яка розуміється як «Велика Угорщина», тобто разом з угорським населенням територій, які перебувають у складі сусідніх країн), зміцнення солідарності угорців та їх ідентифікації з державою.

Фідес, що вперше став правлячою партією наприкінці 1990-х років, свідомо пропагував образ «величного угорського минулого», провівши величезну пропагандистську кампанію, присвячену тисячолітній угорській державі. Для своєї легітимації партія втілює активну історичну політику з явним консервативним та демагогічно-ревізіоністським ухилом, що базується на таких основних засадах:

- популяризації ідеї «Великої Угорщини» – багатонаціональної держави, у якій домінував угорський народ у кордонах до Тріанонського мирного договору (в Угорщині вкоренилася думка про певне цивілізаційне лідерство угорців щодо інших народів, оскільки вони змогли створити свою державу);
- реабілітації та пропаганді автократії, культурі сильного державного провідника як збирача земель «Великої Угорщини» (наприклад, адмірал М. Хорті, який приєднав у 1939 р. Закарпаття до Угорщини).

Однією з важливих складових частин гуманітарної політики Угорщини є підтримка угорської діаспори, зокрема й в Україні. Ця політика не може бути зрозумілою без урахування сукупності політико-інформаційних та ментальних контекстів. Особливо чутливі угорці до свого минулого, до історичної самотності Угорщини як неповторної «мадярськості». Угорці вважають (і в цьому їх підтримує сучасна влада), що їхня країна була і залишається особливим випадком – зі своєю національною гордістю, колективним почуттям інакшості та одночасно відчуттям невизнаності усім світом.

Вважається, що в ході своєї історії угорці неодноразово ставали жертвами з боку різних племен та народів. Історичні колізії сприяли нагнітанню страху перед можливим зникнен-

ням народу. Так, після входження до складу монархії Габсбургів у XVIII ст., коли значна частина угорського дворянства та міського населення втратила свою етнокультурну ідентичність, перейнявши німецьку мову, а почасти й самосвідомість, з'явилося пророцтво німецького мислителя І. Гердера про можливе зникнення угорської мови, а отже, і народу як такого. Надалі у боротьбі за збереження та функціонування угорської мови формувалася угорська ідентичність та нація. Мова стала стрижнем угорської самосвідомості, і саме мові угорці надають величезного значення, оскільки вважають, що «нація живе мовою». Угорські посадовці заявляють, що покращання освіти угорською мовою є ключем до виживання угорців діаспори, відтак цьому питанню приділяється особлива увага, зокрема й на Закарпатті. В області діють центри вивчення угорської мови, фінансовані урядом Угорщини.

Угорці вважали себе жертвою історії, яка безжалісно пройшла по їхній ідентичності. У XX ст. через зміни національних кордонів або форми правління держави угорці змушені були постійно пристосовуватися до нових суспільно-політичних обставин (кордони змінилися чотири рази, форми влади – вісім разів). Кожне державне утворення запроваджувало нову ідеологію, переважно протилежну попередній, і вимагало нової політичної лояльності, що впливало на формування ідентичності. Тому владна партія Фідес трактує історію XX ст. як серію трагедій угорської нації.

Угорська історична пам'ять розірвана між гордістю за «тисячолітню державу» (символ перемоги) і «травмою Тріанона» – наслідком розвалу цієї держави (символ поразки). Це сформувало психологію (порівняно) «малої нації», самосвідомість якої після трьох поколінь, що пережили втрату історичних територій, значною мірою відповідає самосвідомості «великої» країни [5]. «Тріанон» спровокував певний суспільно-політичний національний стрес – частина вже сформованої нації, яка була залучена до процесу національного будівництва й політично та культурно домінувала, раптом стала національною меншістю інших держав. Думка про колишню велич Угорщини, що відігравала помітну роль у Центральній та Східній Європі, але поступово втратила свої землі і військово-політичний вплив у регіоні з усіма наслідками, сформувала самообраз «маленької нації», що безстрашно протистоїть усім загрозам і намагається будь-що зберегти себе. Відчуття історії угорців та їхні настрої добре ілюструють резуль-

тати опитування 2010 р., які засвідчують: 45 % опитаних сказали, що наслідки змін кордонів після Трианонського договору не повинні бути прийняті [6].

Питання проведення угорської зовнішньої політики, зокрема і гуманітарної, треба розглядати через призму «регіонального контексту». Уряд В. Орбана сповідує концепцію лідерства Угорщини в Центральній Європі та має на меті з'єднати всі території, які раніше належали до Угорського королівства в Карпатському регіоні. І українське Закарпаття – невід'ємна частина особливого регіону, який існує в угорській свідомості, – «Великої Угорщини». Це поняття слід сприймати не лише як означення територіальних просторів, а передусім як простори, де домінували угорські політичні й культурні впливи, та особливу зону національних інтересів.

Землі Закарпаття розглядаються як колишні угорські комітати, тому що угорська держава нібито існувала на цій території протягом 1100 років. Частина «місць пам'яті», пов'язаних із Закарпаттям, є знаковими для історії Угорщини (підкреслюється, що без Мукачівського замку і подій навколо нього неможливо уявити собі угорське минуле). Угорщина маркує територію Закарпаття пам'ятками та знаками своєї «тисячолітньої присутності», які мають відверто великодержавну символіку (пам'ятники на честь 1100-річчя «завоювання угорцями Батьківщини». Фігури птаха турула, зображення якого можна трактувати не лише як тотем угорського народу, а й як символ війни, центральний символ ірредентистського руху). Часто трапляються угорські прапори, вінки зі стрічками національного триколора біля пам'ятників угорським діячам тощо.

Водночас факти мадяризації місцевого населення, його нещадної експлуатації майже не згадуються. Українські упорядники книги про історії примусових робітників із Закарпаття 1939–1944 рр. стверджують, що в угорські трудові табори було забрано втричі більше закарпатців, ніж у сталінські потрапило угорців, однак у сучасній угорській історіографії це не відображено [7]. До історичних воєн в українсько-угорських відносинах не дійшло, хоча угорська сторона часто аргументує свою політику на Закарпатті історичними фактами.

Захист угорських меншин, зокрема й на Закарпатті, залишається важливим політичним інструментом і використовується Будапештом у

геополітичній грі на тлі російської гібридної війни. В. Орбан наголосив на особливій гостроті «угорського питання» в Україні та зазначив, що угорці мають право на автономію, подвійне громадянство та на права національної спільноти [8].

Слід зазначити, що заклики «захисту етнічних родичів» постійно звучать як в угорському, так і в російському політикумах. Риторика Будапешта щодо створення Закарпатської автономії експлуатується Росією з метою розпалювання конфліктної ситуації на Закарпатті, між Угорщиною і Україною та між Угорщиною і країнами ЄС (особливо тими, у яких є угорська діаспора).

У пропагандистських меседжах Кремля допускається територіальний розпад України, який може поставити на порядок денний деякі старі історичні образи між центрально-східноєвропейськими державами, а також питання про перегляд кордонів на основі «історичних претензій», що стосуються двох світових воєн. Крім того, за словами В. Орбана, можливість того, що Росія знову встановить гегемонію над Україною, не є «нереальною» [9].

Слід наголосити, що уряд Угорщини, незважаючи на власні послідовні заходи щодо консолідації угорської нації, на запеклу опозицію мультикультуралізму у своїй країні, на міжнародній арені поширює голосні скарги на спроби України залучити угорську меншину Закарпаття до вивчення державної мови. Черговим приводом для демонстрації неадекватної жорсткості став український Закон «Про освіту», який визначає модель викладання державною мовою у школах національних меншин. Суголосно з риторикою російських пропагандистів очільник МЗС Угорщини П. Сійярто звинуватив Київ у грубій атаці на меншини. Надалі він заявив, що Україна використовує практику «найтемніших диктатур», прагнучи змінити етнічний склад Берегового, зменшивши частку угорського населення [10]. Одночасно Угорщина, будучи членом НАТО і ЄС, намагається блокувати співпрацю України з ними.

**Висновки.** Таким чином, підставами активізації гуманітарної політики на Закарпатті є: роль колишніх земель у національній свідомості; угорське населення цих земель, яке має зберегти свою національну ідентичність; спільна історія, культурне домінування, колишня державницька велич; населення, яке прийняло угорське громадянство, як електорат. Одним з

основних об'єктів наступальної гуманітарної політики Угорщини, у центрі якої перебуває мовне питання, є Україна з огляду на її тяжке становище. Свої подальші відносини з Україною угорська сторона ставить у залежність від її гуманітарної політики, вимагаючи від України скоригувати свою політику згідно з угорським баченням конфліктних гуманітарних проблем.

Правоконсервативна концепція уряду В. Орбана про сильну та активну державу резонує з певним етатизмом, що історично сформувався у свідомості угорського суспільства. Утілюється концепція угорської етнічної нації, важливою складовою якої є підтримка угорських меншин, які проживають за кордоном (зокрема й на Закарпатті), допомагаючи їм зберегти свою ідентичність.

У проблемі актуалізації гуманітарних питань віддзеркалюються всі найбільш складні моменти «центрально-східної політики» Угорщини. До них належать історико-культурні та суспільно-психологічні аспекти цієї проблеми: необхідність подолання національної травми та «комплексу Тріанона» від втрати Закарпаття та інших земель після Другої світової війни; пошук прихильності діаспори та патріотично на-

лаштованого електорату; збереження угорської історико-культурної спадщини на Закарпатті; використання для політичного шантажу України вимог угорських правих радикалів щодо повернення історичних територій.

Політика Угорщини на Закарпатті та характер відносин угорської меншини з колишньою метрополією – сусідньою спорідненою державою дають підстави стверджувати, що вони не завжди відповідають правовим нормам України та ідеї добросусідських відносин. Надання угорського громадянства, втручання у сфери освіти та функціонування мов сприяють реалізації курсу на створення своєрідного угорського анклаву, перешкоджають інтеграції громадян України угорського походження в українську політичну націю, створюють підґрунтя для подальшої орієнтації меншини на Угорщину.

Важливість розвитку партнерства України та Угорщини, державно-суспільна значущість розв'язання гуманітарних конфліктів, утілення політики добросусідства в контексті євроінтеграційних процесів – усе це потребує проведення заходів з налагодження гуманітарного співробітництва для вироблення спільних підходів до питань мови, історії та культури.

## Список використаних джерел

1. Стратегічні пріоритети : наук.-аналіт. шокварт. зб. / Національний інститут стратегічних досліджень. Київ, 2018. № 1 (46). 112 с.
2. Офіційний Будапешт буде робити все, щоб угорська команда Закарпаття мала хоча б одного представника в парламенті – політолог Дмитро Тужанський. URL: <https://hromadske.radio/publications/oficiynny-budapesht-bude-robyty-vse-shchob-ugorska-komanda-zakarpattya-mala-hocha-b-odnogo-predstavnyka-v-parlament-i-politolu> (дата звернення: 25.10.2019).
3. Magyarország Alaptörvénye (2011, április 25). URL: [https://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy\\_doc.cgi?docid=A1100425.ATV](https://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1100425.ATV) (дата звернення: 25.10.2019).
4. Коментар МЗС України щодо антиукраїнських висловлювань керівництва Угорщини. URL: <http://mfa.gov.ua/ua/press-center/news/66511-komentar-mzs-ukrajinishhodo-antiukrajinskykh-vislovlyuvany-kerivnictva-ugorshhini> (дата звернення: 25.10.2019).
5. Контлер Ласло. История Венгрии. Тысячелетие в центре Европы / пер. с англ. В. Т. Олейник ; науч. ред. Л. С. Стыкалин. М. : Изд-во «Весь Мир», 2002. 656 с. URL: [http://www.e-reading.club/bookreader.php/1040720/Kontler\\_-\\_Istoriya\\_Vengrii.\\_Tysyacheletie\\_v\\_centre\\_Evropy.html](http://www.e-reading.club/bookreader.php/1040720/Kontler_-_Istoriya_Vengrii._Tysyacheletie_v_centre_Evropy.html) (дата звернення: 25.10.2019).
6. Paul Lendvai: Hungary Between Democracy and Authoritarianism: A book review. URL: <https://hungarianspectrum.org/2012/07/28/paul-lendvai-hungary-between-democracy-and-authoritarianism-a-book-review/> (дата звернення: 25.10.2019).
7. Закарпатці в угорському рабстві. Про це мовчить Будапешт // У рабстві : усні історії примусових робітників із Закарпаття 1939–1944 років / [упорядкув., підготов. текстів, комент., прим. Олексія Грицака і Романа Офіцинського]. Ужгород : ІВА, 2013. 164 с. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/29098642.html4> (дата звернення: 25.10.2019).
8. Що Віктор Орбан говорив про Україну. URL: [https://nv.ua/ukr/world/geopolitics/partija-viktora-orbana-remohla-na-viborakh-v-uhorshchini-shcho-vin-hovoriv-pro-ukrajinu-2463081.html?prefer\\_lang=ukr](https://nv.ua/ukr/world/geopolitics/partija-viktora-orbana-remohla-na-viborakh-v-uhorshchini-shcho-vin-hovoriv-pro-ukrajinu-2463081.html?prefer_lang=ukr) (дата звернення: 25.10.2019).

9. Киев возмутился высказыванием премьер-министра Венгрии о возможной российской гегемонии над Украиной. URL: <http://www.kurier.lt/kyev-vozmutilysya-vyskazyvaniem-premer-ministra-vengrii-o-vozmozhnoj-rossijskoj-gegemonii-nad-ukrainoj/https://www.dw.com/ru/%D1%83%D0%BA%D1%80%D0%> (дата звернення: 25.10.2019).
10. Сійярто заявив, що розкаже США і НАТО, як Україна нагадує «найтемніші диктатури». URL: <https://www.euointegration.com.ua/news/2018/10/11/7088082/> (дата звернення: 25.10.2019).

## References

1. Stratehichni priorityety : naukovo-analitychnyi shchokvartalnyi zbirnyk [Strategic Priorities: a quarterly scientific and analytical compilation]. (2018). Kyiv: NISS. No. 1 (46). 112 p. [in Ukrainian].
2. Ofitsiyni Budapesht bude robyty vse, shchob uhorska komanda Zakarpattia mala khocha b odnogo predstavnyka v parlamenti – politoloh Dmytro Tuzhanskyi [Official Budapest will do its best to ensure that the Transcarpathian Hungarian team has at least one representative in parliament – political scientist Dmitry Tuzhansky]. (n. d.). *hromadske.radio*. Retrieved from <https://hromadske.radio/publications/oficiynny-budapesht-bude-robyty-vse-shchob-ugorska-komanda-zakarpattia-mala-hocho-b-odnogo-predstavnyka-v-parlamenti-politolo> (viewed 25.10.2019) [in Ukrainian].
3. Magyarország Alaptörvénye [Fundamental Law of Hungary]. (2011, Apr. 25). *net.jogtar.hu*. Retrieved from [https://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy\\_doc.cgi?Docid=A1100425.ATV](https://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?Docid=A1100425.ATV) (viewed 25.10.2019) [in Hungarian].
4. Komentar MZS Ukrainy shchodo antyukrainskykh vyslovliuvan kerivnytstva Uhorshchyny [Comment by the Ministry of Foreign Affairs of Ukraine on the anti-Ukrainian statements of the Hungarian leadership]. (n. d.). *mfa.gov.ua*. Retrieved from <https://mfa.gov.ua/en/press-center/news/66511-commentar-mzs-ukrajinishhodo-anti-ukrajinskykh-vislovlyuvany-kerivnictva-ugorshhini> (viewed 25.10.2019) [in Ukrainian].
5. Contoller, Laszlo. (2002). Istoriia Venhrii. Tysyacheletie v tsentre Yevropy [History of Hungary. Millennium in the center of Europe]. Moscow: Publishing house “All the World”. (656 p.). *www.e-reading.club*. Retrieved from [https://www.e-reading.club/bookreader.php/1040720/Kontler\\_-\\_Istoriya\\_Vengrii.\\_Tysyacheletie\\_v\\_centre\\_Evropy.html](https://www.e-reading.club/bookreader.php/1040720/Kontler_-_Istoriya_Vengrii._Tysyacheletie_v_centre_Evropy.html) (viewed 25.10.2019) [in Russian].
6. Lendvai, Paul. (2012). Hungary Between Democracy and Authoritarianism: A book review. *hungarianspectrum.org*. Retrieved from <https://hungarianspectrum.org/2012/07/28/paul-lendvai-hungary-between-democracy-and-authoritarianism-a-book-review/> (viewed 25.10.2019) [in English].
7. Zakarpattsi v uhorskomu rabstvi. Pro tse movchyt Budapesht [Transcarpathians in Hungarian slavery. Budapest is silent about this]. (2013). In: *U rabstvi: usni istorii prymusovykh robitnykiv iz Zakarpattia 1939–1944 rokiv – In Slavery: Oral Stories of Forced Workers from Transcarpathia 1939–1944*. Uzhhorod: IVA. (164 p.). *www.radiosvoboda.org*. Retrieved from <https://www.radiosvoboda.org/a/29098642.html4> (viewed 25.10.2019) [in Ukrainian].
8. Shcho Viktor Orban hovoryv pro Ukrainu [What Victor Orban Said About Ukraine]. (n. d.). *nv.ua*. Retrieved from [https://nv.ua/eng/world/geopolitics/party-victor-orban-peremohla-na-viborakh-v-uhorshchhini-shcho-vin-hovoriv-pro-ukrain-2463081.html?prefer\\_lang=ukr](https://nv.ua/eng/world/geopolitics/party-victor-orban-peremohla-na-viborakh-v-uhorshchhini-shcho-vin-hovoriv-pro-ukrain-2463081.html?prefer_lang=ukr) (viewed 25.10.2019) [in Ukrainian].
9. Kiev vozmutilsia vyskazyvaniem premer-ministra Venhrii o vozmozhnoi rossiiskoi hehemonii nad Ukrainoi [Kiev resented the Hungarian Prime Minister’s statement about possible Russian hegemony over Ukraine]. (n. d.). *www.kurier.lt*. Retrieved from <http://www.kurier.lt/kyev-vozmutilysya-vyskazyvaniem-premer-ministra-vengrii-o-vozmozhnoj-rossijskoj-gegemonii-nad-ukrainoj/https://www.dw.com/ru/%D1%83%D0%BA%D1%80%D0%> (viewed 25.10.2019) [in Russian].
10. Siiiaro zaiayyv, shcho rozkazhe SShA i NATO, yak Ukraina nahaduie «naitemnishy dyktatury» [Siyarto stated that he would tell the US and NATO how Ukraine resembles the “darkest dictatorships”]. (2018). *www.euointegration.com*. Retrieved from <https://www.euointegration.com/en/news/2018/10/11/7088082/> (viewed 25.10.2019) [in Ukrainian].

# НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ В УМОВАХ АКТИВІЗАЦІЇ МІЖНАРОДНОЇ МОБІЛЬНОСТІ ГРОМАДЯН

Малиновська Олена Анатоліївна,

доктор наук з державного управління

ORCID: 0000-0001-5305-0253

*В умовах* спричиненої агресією РФ та війною складної ситуації в країні, набуття безвізового режиму з ЄС, що значно розширило можливості для міжнародної мобільності українців, міграція за кордон набула нових рис і масштабів, що вимагає реагування держави. Відтак у травні 2018 р. в Парламенті України утворено міжфракційне депутатське об'єднання «Зовнішня трудова міграція». Протягом 2019 р. зареєстровано кілька законопроектів про трудову міграцію. У них порушені ключові для реалізації державної міграційної політики питання щодо: 1) інституційної спроможності держави у сфері регулювання міграційних процесів; 2) правового та соціального захисту українських громадян за кордоном; 3) державної підтримки діаспори, у т. ч. «нової» діаспори, з метою заохочення репатріації в Україну; 4) послаблення дефіциту необхідних для економіки країни кадрів за рахунок імміграції іноземців.

Разом із тим огляд передвиборчих програм парламентських партій доводить, що їхня зацікавленість у розв'язанні міграційних проблем загалом невисока, дебати навколо цих проблем – фрагментарні. Водночас тема трудової міграції лобіюється бізнесом, занепокоєним впливом працівників. Виїзд молоді, фахівців турбує суспільство, яке усвідомлює, що цей процес може загальмувати економічний розвиток країни, завадити реформам та інноваціям. Тому тиск на владу, спрямований на вдосконалення міграційної політики, посилюватиметься. Ураховуючи громадські настрої, очікуваними є різноманітні ініціативи політиків щодо вдосконалення міграційного законодавства, інституційного забезпечення його виконання. Важливо, щоб позиція громадянського суспільства, соціальних партнерів забезпечила системність та послідовність відповідної роботи.

**Ключові слова:** трудова міграція, міграційна політика, міграційне законодавство.

**Malynovska Olena**

## TRENDS IN IMPROVING UKRAINE'S MIGRATION POLICY IN THE CONTEXT OF ENHANCING INTERNATIONAL MOBILITY OF CITIZENS

*In the face* of aggression and war, the difficult situation in the country, the acquisition of a visa-free regime with the EU, which greatly increased the opportunities for international mobility of Ukrainians, migration abroad has acquired new features and scales that require state response. In 2018, an inter-factional union of MPs on labor migration was formed in parliament. In 2019 only several draft laws were registered. They raised the key issues for the implementation of the state migration policy regarding (1) the institutional capacity of the state in regulating migration

processes, (2) legal and social protection of Ukrainian citizens abroad, (3) state support of the diaspora, including the “new” diaspora, in order to encourage repatriation to Ukraine, (4) overcoming the shortage of human resources needed for the country’s economy through the immigration of foreigners.

At the same time, the review of parliamentary parties’ election programs shows that their interest in solving migration problems is generally low, the debate around them is fragmented. At the same time, the topic of labor migration is being lobbied by business, concerned about the outflow of workers. The departure of young people and professionals excites the public that is aware that it can slow down the economic development of the country, impede reform and innovation. Therefore, the pressure on the authorities to improve migration policy will increase. Given the public sentiment, various policy initiatives are expected to improve migration legislation and institutional enforcement. It is important that the position of civil society, social partners, ensure the consistency and consistency of relevant work.

**Keywords:** labor migration, migration policy, migration legislation.

**Постановка проблеми.** Після здобуття незалежності Україна, раніше відокремлена від світу «залізною завісою», інтегрувалась у міжнародні процеси, передусім європейські, у т. ч. й міграційні. Це зумовило нагальну потребу розробки міграційної політики держави, що була б адекватна сучасним умовам, забезпечення законодавчих та адміністративних засобів її реалізації. На цьому шляху досягнуто значних успіхів. Особливо активно поповнювалося міграційне законодавство, створювалися необхідні інституції в період просування до безвізового режиму з ЄС, оскільки однією з умов його набуття було налагодження належного міграційного менеджменту. Проте не всі проблеми вирішено остаточно. Крім того, в умовах спричиненої агресією РФ та війною складної політичної та соціально-економічної ситуації, набуття безвізового режиму з ЄС, що значно розширило можливості для міжнародної мобільності українців, міграція за кордон набула нових рис і масштабів, що вимагає реагування держави.

**Стан вивчення проблеми.** Українськими науковцями були опубліковані численні праці з питань міграції та міграційної політики, автори яких, зокрема Е. Лібанова, І. Майданик, О. Піскун, С. Пирожков, О. Позняк, М. Романенко, У. Садова, С. Чехович, Б. Юськів та інші, вивчали нагальні міграційні проблеми країни, пропонували своє бачення їх урегулювання засобами державної політики. У 2019 р. підготовлено фундаментальну доповідь Національної академії наук України «Українське суспільство: міграційний вимір» [1], де представники різних наук (демографи, економісти, філософи, соціологи, юристи) різнобічно проаналізували мі-

граційну ситуацію в Україні, стан та перспективи державного управління міграційними процесами. Міграція належить до вкрай мінливих соціально-демографічних явищ, що зумовлює постійну потребу пошуків відповідей на нові, спричинені міграційними переміщеннями виклики.

У зв’язку з цим **метою цієї статті** є виявлення актуальних для міграційної політики України проблем, що знайшли відображення в сучасному політичному дискурсі, аналіз пропонувані шляхів їх розв’язання. Оскільки найбільш масовим та соціально значущим міграційним потоком наразі є трудова міграція громадян за кордон і саме з нею в суспільній свідомості асоціюються міграційні проблеми, що можуть перетворитися на загрозу безпеці держави, предметом дослідження є перспективи регулювання трудової міграції.

**Виклад основного матеріалу.** Трудова міграція за кордон, що набула поширення як стратегія підвищення добробуту багатьох українських домогосподарств, справляє значний вплив на ситуацію в державі. Це явище посилює загрозу депопуляції, призводить до втрати частини трудового та інтелектуального потенціалу країни і тим самим може перетворитися на чинник гальмування економічного розвитку. Виїзд за кордон фахівців, талановитої молоді погіршує перспективу інновацій, суспільних реформ. Частина громадян України працює за кордоном без належного оформлення трудових відносин, що загрожує порушенням їхніх трудових та особистих прав, а також означає, що вони є поза системою соціального страхування в країні перебування. Але мігранти не сплачують

внесків і до соціальних фондів в Україні, їхнє соціальне забезпечення після повернення лягає додатковим тягарем на державу.

Водночас міграція послаблює напругу на національному ринку праці. Робота за кордоном є джерелом важливого виробничого та життєвого досвіду. Завдяки закордонним заробіткам покращується якість життя домогосподарств мігрантів. Хоча перекази мігрантів в основному спрямовуються на споживання, проте збільшення споживчого попиту може сприяти економічному розвитку внаслідок мультиплікаційного ефекту, а в разі належної політики держави, спрямованої на заохочення інвестиційного використання заробітків мігрантів, ці кошти здатні прискорити розвиток дрібного та середнього бізнесу, створення нових робочих місць і, як наслідок, – сприяти зниженню рівня еміграції, поверненню частини трудових мігрантів на Батьківщину. Проте позитивний потенціал міграції не реалізується автоматично. Для цього потрібна послідовна й наполеглива діяльність держави, активна політика, спрямована на мінімізацію негативних та використання позитивних наслідків міграції.

Оскільки трудова міграція зумовлена передовсім економічними чинниками, зокрема значно нижчими, ніж у державах-сусідах, заробітками, основними запобіжниками проти неї, без сумніву, є покращення економічної ситуації, створення робочих місць із гідною оплатою праці, належні соціальні гарантії. Іншими словами, найкращою міграційною політикою є успішна політика соціально-економічного розвитку держави.

Проте навіть за умови швидкого поступу тривалий час зберігатиметься відставання України у рівні добробуту населення від основних країн-реципієнтів української робочої сили, отже, міграція продовжуватиметься. Тому державі потрібна чітко артикульована, законодавчо та ресурсно забезпечена політика у сфері міграції. Ураховуючи несприятливі демографічні тенденції, а також ситуацію на ринку праці, де вже зараз відчувається нестача працівників певної кваліфікації, передовсім робітничих професій, головним завданням такої політики має стати скорочення втрат населення внаслідок виїзду за кордон, тобто зменшення виїзду, а також сприяння поверненню та реінтеграції мігрантів.

Усвідомлення необхідності вдосконалення законодавства у сфері міграції, приведення його у

відповідність до сучасних потреб виявилось у посиленні уваги законотворців до цієї проблеми. У Верховній Раді України 24 травня 2018 р. утворено міжфракційне депутатське об'єднання «Зовнішня трудова міграція», що мало опікуватися вирішенням питань трудової міграції на законодавчому рівні. Протягом весни 2019 р. у Парламенті України було зареєстровано кілька відповідних законопроектів (№ 10153 [2] та № 10383 [3] стосовно регулювання трудової міграції українців за кордон, № 10272 [4] стосовно роботи посередників із працевлаштування за кордоном та процедур працевлаштування іноземців в Україні). Зміст зазначених законопроектів стосується найбільш болючих питань у сфері міграції, необхідність розв'язання яких є важливим для розвитку міграційної політики держави.

Так, основна мета законопроектів стосовно трудової міграції громадян за кордон полягала в удосконаленні чинного нині рамкового Закону України «Про зовнішню трудову міграцію» [5], наповненні задекларованих положень реальним змістом. Попри певні розбіжності в деталях, автори обох згаданих законопроектів пропонували досягти цієї мети шляхом створення центрального органу виконавчої влади з регулювання зовнішньої трудової міграції та його органів на місцях, сприяння працевлаштуванню мігрантів за кордоном на законних підставах, запобігання подвійному оподаткуванню їхніх заробітків, заохочення різних форм соціального страхування мігрантів (наприклад, утворення для цього спеціального фонду), створення умов для повернення мігрантів на Батьківщину, зокрема допомоги в підприємницькій діяльності поверненців (у т. ч. шляхом надання податкових пільг), розвитку тісних зв'язків із громадами мігрантів, забезпечення їхніх інформаційних, культурних та освітніх потреб.

Той факт, що для посилення зв'язків українців за кордоном із Батьківщиною, їхньої орієнтації на повернення велике значення має доступ до української освіти, спонукав авторів законопроекту № 10383 запропонувати низку доповнень до Закону України «Про освіту». Зокрема, надано визначення поняття «українська освіта за кордоном». Це спеціально організована освітня діяльність із навчання громадян, які проживають у зарубіжних державах, що передбачає навчання українською мовою та відповідність стандартів освіти вимогам законодавства України. Запропоновано критерії визначення та форми державної підтримки навчальних за-



кладів, які її здійснюють, забезпечення сертифікації та акредитації вчителів українських шкіл у громадах українців за кордоном та оцінювання знань і визнання документів випускників таких шкіл в Україні.

Варто підкреслити, що законодавці усвідомили також і необхідність перегляду Закону України «Про закордонних українців» [6], тобто громадян зарубіжних держав, які мають українське етнічне походження або походження з України. Хоча їхні пропозиції передовсім було спрямовано на доповнення та уточнення Закону України «Про зовнішню трудову міграцію», в обох вищезазначених законопроектах запропоновано розширити категорію закордонних українців за рахунок громадян України, які постійно проживають за кордоном, покласти на новостворений центральний орган виконавчої влади з реалізації державної політики у сфері зовнішньої трудової міграції також і питання співпраці із закордонними українцями. Адже українська діаспора значно поповнилася внаслідок «четвертої хвилі» еміграції, трудової міграції за кордон. До неї належать не лише мігранти-переселенці, а й люди, які виїхали з метою працевлаштування і розглядають своє перебування за кордоном як тимчасове. Та й критерій громадянства, покладений в основу поділу на закордонних українців і трудових мігрантів, поступово втрачає свій сенс. Адже частина трудових мігрантів уже встигла набути громадянства країн перебування, оскільки надійний правовий статус відкриває дорогу до вищих заробітків, соціального захисту, що, однак, у більшості випадків не означає відмову ні від української ідентичності, ні від планів щодо повернення додому. Причому до 90 % натуралізованих на Заході українців залишилися водночас громадянами України<sup>1</sup>.

До розробки третього із згаданих законопроектів (№ 10272) його авторів спонукала потреба в подоланні та упередженні негативних наслідків трудової міграції українців за кордон та кризи із нестачею працівників в Україні. По-перше, цей документ передбачає заборону компаніям, що здійснюють працевлаштування українців за кордоном, брати з мігрантів плату за свої послуги. Пропонується внести зміни до Адміністративно кодексу України, що встановлюють адміністративну відповідальність

агентств зайнятості за порушення цієї заборони. По-друге, законопроектом передбачаються зміни до Закону України «Про зайнятість населення» стосовно скасування вимоги встановлення при наймі іноземця чи особи без громадянства заробітної плати, що вдєсятеро перевищує мінімальну, спрощення та здешевлення процедур отримання працевлаштування дозволу на застосування праці іноземця, передачу повноважень з оформлення такого дозволу, які нині належать Державній службі зайнятості, до територіальних підрозділів Державної міграційної служби. Тобто законотворцями було запропоновано долати дефіцит працівників на національному ринку праці за рахунок прибуття іммігрантів. Адже бізнес все частіше висловлює свою стурбованість щодо виїзду громадян на роботу за кордон, сприймає міграцію як «ракову хворобу» [8].

Незважаючи на звинувачення в недостатньому опрацюванні та спірності низки запропонованих у розглянутих законопроектах норм (у відповідь на висловлену експертами та громадськістю критику законопроект № 10153 було авторами відкликано), ці документи важливі як ілюстрація розвитку української політичної думки в царині міграції. У них порушені ключові для сучасної міграційної ситуації та реалізації державної міграційної політики питання щодо: 1) інституційної спроможності держави у сфері регулювання міграційних процесів; 2) правового та соціального захисту українських громадян за кордоном; 3) державної підтримки діаспори, у т. ч. «нової» діаспори, сформованої внаслідок трудової міграції останніх десятиліть, з метою заохочення репатріації мігрантів в Україну; 4) послаблення дефіциту необхідних для економіки країни кадрів за рахунок репатріації українців та імміграції іноземців. Саме за цими напрямками, вірогідно, розвиватиметься законотворчий процес у відповідній сфері в подальшому. Адже той факт, що ініціатори законопроектів подали свої пропозиції вже наприкінці каденції парламенту, свідчить, що метою законотворців було не так ухвалення нового законодавства, як демонстрація намірів. Проте реалізація цих намірів залежатиме вже від новообраної, оновленої Верховної Ради.

Сформувані уявлення про можливу позицію народних обранців у сфері міграції дають змогу передвиборчі програми парламентських партій [9]. У програмі партії «Слуга народу», яка отримала під час виборів переконливу більшість і, отже, визначатиме дії парламенту,

<sup>1</sup> За підрахунками, здійсненими активістами громадської організації «Global Ukraine» на основі статистики країн Європи та Північної Америки, упродовж останнього десятиліття громадянство цих країн отримали щонайменше 500 тис. українців [7].

трудова міграція за кордон не згадується. У цій програмі, однак, проголошується запровадження режиму найбільшого сприяння для іноземних інвесторів українського походження, йдеться про розроблення державної програми системних контактів з українськими діаспорами. Зацікавленість у взаємовигідній співпраці з діаспорою прозвучала в інавгураційній промові лідера партії Президента В. Зеленського, підтверджується вона й низкою його дій уже після вступу на посаду. Так, однією з перших зустрічей новообраного Президента була зустріч із керівництвом Світового конгресу українців, а однією з перших озвучених ініціатив – намір надання представникам діаспори, які мають бажання долучитися до розвитку України, українського громадянства.

У передвиборчій програмі партії «Опозиційна платформа – За життя», яка опинилася на другому місці за кількістю поданих за неї голосів, питання трудової міграції також відсутнє. Така позиція в цілому логічна, ураховуючи підтримку цієї партії передовсім на Сході на Півдні України, де міграційні процеси порівняно менш інтенсивні.

А от відсутність навіть згадки про трудову міграцію в програмі партії «Голос», більшість виборців якої проживають на Заході країни, менш зрозуміла. Адже тут трудовою міграцією охоплено найбільше осіб, вона впливає на ринок праці, соціально-економічний та культурний розвиток регіону.

Так само не згадується трудова міграція у передвиборчій програмі Всеукраїнського об'єднання «Батьківщина». Можна лише припустити, що, обіцяючи протягом наступних п'яти років підвищити заробітну плату до рівня зарплати в Польщі, автори програми мали на увазі стурбованість виборців виїздом численних українців на роботу до цієї держави. Разом із тим лідерка «Батьківщини» Юлія Тимошенко є автором доволі гучних заяв щодо трудової міграції за кордон. Вона характеризувала це явище як катастрофічне, як причину гальмування економічного зростання та загрозу безпеці держави, пов'язувала вплив населення з неефективністю влади. У грудні 2018 р. з нагоди проголошеного ООН Дня мігранта Юлія Тимошенко заявила, що необхідно створити умови для достойного життя в Україні, а поки що принаймні не заважати українцям, які виїхали на заробітки, годувати свої сім'ї; пообіцяла у зв'язку з цим зняття всіх податків на грошові перекази та посылки мігрантів [10].

Водночас у розробленій партією стратегії інноваційного розвитку України вказується, що для подолання демографічної кризи необхідно вибудувати міграційну політику, орієнтовану на зміцнення конкурентоспроможності економіки і якості життя, підвищення продуктивності праці та привабливості ринку праці для власного населення і мігрантів. Наголошено на потребі проводити системну політику, щоб підвищувати мотивацію мігрантів до повернення на Батьківщину [11].

Програма «Європейської солідарності», як не дивно, не містить жодної згадки ані про міграцію, ані про безвіз, хоча його набуття є, безумовно, заслугою попередньої адміністрації. Водночас, як випливає із заяв Петра Порошенка, згідно з ліберально-демократичною ідеологією цієї політичної сили трудова міграція розглядається як нормальний процес інтеграції у європейський ринок праці, явище, яке пережили всі нові країни – члени ЄС, а її зменшення пов'язується із зростанням заробітків в Україні та виведенням зарплат із тіні [12].

Діаспора згадується у передвиборчій програмі «Європейської солідарності» у зв'язку з необхідністю «відкрити Україну світові», для чого мають бути залучені і дипломатичний корпус, і можливості культурної дипломатії, і активність українських експортерів, і підтримка української діаспори. Більш докладно ця теза прописана в політичній програмі партії, де міститься розділ «Світове українство», а співпраця з українською діаспорою названа стратегічним напрямом політики держави. Важливо, що документ наголошує на необхідності розроблення та реалізації Програми повернення українців на Батьківщину, в якій має бути передбачено створення реінтеграційних консультативних центрів, сприятливих умов для розвитку малого та середнього бізнесу тощо. Що ж до трудових мігрантів, які вирішують залишитись у країнах свого нинішнього проживання, зазначена політична програма передбачає втілення системи захисту їхніх прав за кордоном, зокрема реалізації виборчих прав, права на соціальний захист та пенсійне забезпечення [13].

Варто наголосити, що «Європейська солідарність» – єдина парламентська партія, яка у своїх політичних документах вказала на необхідність забезпечення реалізації виборчих прав українців за кордоном. Це не дивно, оскільки саме по закордонному виборчому округу на виборах 2019 р. за неї проголосувала більшість виборців. Та й результати попередніх виборів

засвідчують, що українці за кордоном здебільшого орієнтовані на підтримку прозахідних, проєвропейських сил.

Зазначимо, що результати голосування мігрантів великою мірою пояснюють недостатню увагу більшості політиків до міграційних питань. Адже мігранти не є їхніми виборцями, до того ж вплив голосування за кордоном на результати виборів в Україні – мінімальний. Хоча у списках виборців по закордонному виборчому округу зафіксовано понад півмільйона осіб, кількість тих, хто взяв участь у голосуванні на виборах Президента України 2019 р., ледь перевищує 10 %. Участь закордонних виборців у виборах народних депутатів ще менша. Частково це пов'язано з тим, що згідно з чинним законодавством українці за кордоном можуть голосувати лише за політичні партії, проте позбавлені можливості обирати депутатів від мажоритарних округів, що значно зменшує їхню зацікавленість брати участі у виборах. Однак основна причина – труднощі реалізації виборчого права громадян, які перебувають за кордоном. Це і невелика кількість виборчих дільниць, і їхня низька пропускна спроможність, і віддаленість від місць проживання мігрантів, у зв'язку з чим необхідно витратити багато часу та грошей, щоб дістатися до пунктів голосування. Причому здійснити подорож до посольства чи консульства України, де розташовуються виборчі дільниці, потрібно неодноразово – спочатку для внесення до реєстру виборців, потім для голосування.

Виборче законодавство прямо не належить до інструментів регулювання міграційних процесів. Водночас, виходячи з основної мети міграційної політики держави, що полягає, як випливає із Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року [14], у скороченні виїзду і сприянні поверненню додому, залучення мігрантів до суспільного життя на Батьківщині є важливою умовою досягнення бажаного результату, а участь у виборах – чи не найважливішим його інструментом. У зв'язку з цим усе більше країн світу залучають своїх громадян за кордоном до участі у виборчому процесі, забезпечуючи їм умови не лише для реалізації активного виборчого права, а й надаючи пасивне, тобто можливість надсилати до парламенту своїх представників (пасивним виборчим правом мігранти користуються в Італії, Молдові, Португалії, Румунії, Франції та інших країнах).

Огляд законодавчих ініціатив 2019 р. щодо регулювання міграційних процесів був би не

повним без згадки про законопроект № 10053 «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення реалізації права голосу на закордонних виборчих дільницях» [15]. Він передбачає введення можливості подачі закордонними виборцями заяви про тимчасову зміну місця голосування, про включення до реєстру виборців або про внесення змін до персональних даних виборця не особисто, а в електронному вигляді, та отримання відповіді на неї на електронну пошту. Механізми внесення змін до реєстру виборців через електронні засоби зв'язку містилися також у численних поправках до Виборчого кодексу України, який дискутувався в парламенті протягом червня-липня 2019 р. Хоча такі ініціативи й не були підтримані, вони свідчать про усвідомлення політиками необхідності створення умов для політичної активності українців за кордоном, що важливо в контексті забезпечення прав людини та відповідає цілям міграційної політики держави.

**Висновки.** Попри те, що поточний рік в Україні був відзначений значною політичною активністю, міграція – масштабне і вкрай важливе для держави та її громадян явище – не стала важливим предметом політичного дискурсу. Зацікавленість політичних сил у розв'язанні міграційних проблем загалом невисока, дебати навколо них – фрагментарні та здебільшого тенденційні. Зазвичай вони спрямовані не на пошуки конструктивних рішень, а на звинувачення конкурентів у неспроможності запобігти виїзду громадян за кордон, і активізуються лише в період виборів. Гальмує процес пошуків адекватних відповідей на виклики міграції і той факт, що мігранти об'єктивно мало впливають на політичний процес, не є активними виборцями, прихильність яких прагнуть завоювати політики. Їхні погляди та досвід лишаються неврахованими, система зворотного зв'язку з громадянами за кордоном практично відсутня.

Водночас тема трудової міграції лобіюється бізнесом, якого непокоїть вплив кваліфікованих працівників, що призводить до підвищення вартості робочої сили, створює кадрові проблеми в певних галузях та регіонах. Виїзд молоді, фахівців турбує суспільство, яке усвідомлює, що дефіцит працездатних та підприємливих співгромадян може загальмувати економічний розвиток країни, завадити реформам та інноваціям, унеможливити належний соціальний захист пенсіонерів. За цих обставин тиск на владу, спрямований на вдосконалення міграційної

політики держави, вірогідно, посилюватиметься. Ураховуючи громадські настрої, очікуваними є різноманітні ініціативи політиків щодо вдосконалення міграційного законодавства, інституційного забезпечення його виконання. Важливо, щоб позиція громадянського суспільства, соціальних партнерів забезпечила системність та послідовність відповідної роботи.

Модерна політика щодо трудової міграції, українців за кордоном загалом мала би базуватися на кількох основоположних принципах. По-перше, це **активність**. Держава повинна розробити механізми впливу на міграційні процеси, а не лише реагувати на ситуацію. По-друге, це **комплексність**. Міграційний компонент має бути імплементований у стратегії розвитку країни та її регіонів, до галузевої політики: від культурної та освітньої до економічної, фінансової, інвестиційної. По-третє, це **демонстративність**. Держава повинна постійно демонструвати свою зацікавленість у людях, які через певні обставини опинилися за кордоном, різними засобами укріплювати символічні зв'язки з ними, формувати відчуття належності до материнської нації, навіть тоді, коли надати їм конкретну підтримку складно. По-четверте, це **справедливість**. Будь-які проекти з підтримки мігрантів, розвитку зв'язків з діаспорою, сприяння поверненню мігрантів, заохочення їхніх переказів та інвестицій мають відповідати інтересам конкретної громади, усього населення України і не мати характеру привілеїв. Насамкінець, це **взаємовигідність**. Необхідно усвідомити, що допомога мігрантам, підтримка діаспори, як і допомога українців за кордоном

своїй Батьківщині, не є і не має бути філантропією, а повинна базуватися на спільних інтересах.

У зв'язку з цим у сфері трудової міграції та взаємодії з діаспорою перед Україною постали такі завдання: 1) удосконалення законодавства, зокрема законів України «Про зовнішню трудову міграцію», «Про закордонних українців»; 2) посилення інституційної спроможності у сфері реалізації політики щодо трудової міграції та діаспори, зокрема координації діяльності різних гілок та рівнів влади, профільних міністерств та відомств; 3) активізація підтримки українців за кордоном дипломатичними засобами, надання допомоги в самоорганізації мігрантів, розвитку української освіти в країнах їхнього перебування; 4) розробка механізмів залучення інвестицій, переказів зароблених за кордоном коштів у розвиток країни та її регіонів; 5) залучення українців за кордоном до суспільного життя в Україні через інститути виборів, подвійного громадянства.

Розв'язання цих завдань потребує належного наукового супроводу, надійної інформації про стан міграційних процесів, настрої мігрантів та діаспори, бажані та можливі шляхи взаємодії, зарубіжний досвід використання потенціалу міграції для розвитку тощо. Проте комплексних глибоких наукових досліджень у цій сфері бракує. Тому важливим видається утворення спеціалізованого наукового центру з досліджень міграції, де б об'єдналися юристи, демографи, економісти, етнологи, історики та інші фахівці, який би провадив дослідження на полідисциплінарній основі.

## Список використаних джерел

1. Українське суспільство: міграційний вимір : нац. доповідь / Ін-т демографії та соціальних досліджень ім. М. В. Птухи НАН України. Київ, 2018. 396 с.
2. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення державної підтримки українців за кордоном від 14.03.2019 № 10153. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=65678](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=65678) (дата звернення: 15.08.2019).
3. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо державного захисту трудових мігрантів від 18.06.2019 № 10383. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=66084](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66084) (дата звернення: 15.08.2019).
4. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо подолання та упередження негативних наслідків масової трудової міграції українців за кордон від 06.05.2019 № 10272. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=65898](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=65898) (дата звернення: 15.08.2019).
5. Про зовнішню трудову міграцію : Закон України від 05.11.2015 № 761-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/761-viii> (дата звернення: 15.08.2019).
6. Про закордонних українців : Закон України від 06.06.2004 № 1582-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1582-15> (дата звернення: 15.08.2019).

7. Множинне громадянство та захист прав закордонних українців / В. Москалу, В. Трюхан, І. Решетняк. Київ – Женева, 2017.
8. Трудова міграція – найбільший виклик для майбутньої влади. URL: [https://censor.net.ua/ua/news/3127424/trudova\\_migratsiya\\_nayibilshyyi\\_vyklyk\\_dlya\\_mayibutnoyi\\_vlady\\_bahmatyuk](https://censor.net.ua/ua/news/3127424/trudova_migratsiya_nayibilshyyi_vyklyk_dlya_mayibutnoyi_vlady_bahmatyuk) (дата звернення: 15.08.2019).
9. Позачергові вибори народних депутатів 2019 року. Політичні партії на виборах / Центральна виборча комісія : офіц. сайт. URL: <https://www.cvk.gov.ua/pls/vnd2019/wp502pt001f01=919pf7171=403.html> (дата звернення: 15.08.2019).
10. Тимошенко пообіцяла скасувати податки на грошові перекази й посилки для українців, які працюють за кордоном. *GORDONUA.COM*. 2018. 19 груд. URL: <https://gordonua.com/ukr/news/politics/-timoshenko-roobitsjala-skasuvati-podatki-na-groshovi-perekazi-j-posilki-dlja-ukrajintsiv-jaki-pratsjujut-za-kordonom-593975.html> (дата звернення: 15.08.2019).
11. Новий економічний курс України: стратегія інноваційного розвитку / за заг. ред. Ю. В. Тимошенко, В. А. Ломаковича. Київ, 2018. 401 с. URL: [https://nku.com.ua/wp-content/themes/nku/img/NKU\\_book.pdf](https://nku.com.ua/wp-content/themes/nku/img/NKU_book.pdf) (дата звернення: 15.08.2019).
12. Трудова міграція з України є нормальним процесом інтеграції в європейський ринок праці – Порошенко. *УНІАН*. 2018. 05 квіт. URL: <https://www.unian.ua/economics/other/10070141-ce-normalniy-proces-poroshenko-ne-bachit-problem-u-trudoviy-migraciji-z-ukrajini.html> (дата звернення: 15.08.2019).
13. Програма політичної партії «Європейська солідарність» (нова редакція). URL: [https://eurosolidarity.org/wp-content/uploads/2019/06/es\\_program.pdf](https://eurosolidarity.org/wp-content/uploads/2019/06/es_program.pdf) (дата звернення: 15.08.2019).
14. Про схвалення Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 12.07.2017 № 482-р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/482-2017-%D1%80> (дата звернення: 15.08.2019).
15. Проект Закону про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення реалізації права голосу на закордонних виборчих дільницях від 14.02.2019 № 10053. URL: [https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=65509](https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=65509) (дата звернення: 15.08.2019).

## References

1. Ukrainiske suspilstvo: mihratsiinyi vymir [Ukrainian society: a migration dimension]. (2018). *Instytut demografii ta sotsialnykh doslidzhen im. M. V. Ptukhy NAN Ukrainy – Institute for Demography and Social Researches of National Academy of Science of Ukraine*. Kyiv (396 p.) [in Ukrainian].
- Proekt Zakonu pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo posylennia derzhavnoi pidtrymky ukraintsiv za kordonom vid 14.03.2019 № 10153 [Draft Law on Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine on Strengthening the State Support of Ukrainians Abroad of 14.03.2019 No. 1453]. (2019). *w1.c1.rada.gov.ua*. Retrieved of [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=65678](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=65678) (viewed 15.08.2019) [in Ukrainian].
2. Proekt Zakonu pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo derzhavnoho zakhystu trudovykh mihrantiv vid 18.06.2019 № 10383 [Draft Law on Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine on State Protection of Migrant Workers of 18.06.2019 No. 10383]. (2019). *w1.c1.rada.gov.ua*. Retrieved of [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=66084](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66084) (viewed 15.08.2019) [in Ukrainian].
3. Proekt Zakonu pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo podolannia ta upredzhennia nehatyvnnykh naslidkiv masovoi trudovoi mihratsii ukraintsiv za kordon vid 06.05.2019 № 10272 [Draft Law on Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine on Overcoming and Preventing the Negative Consequences of Mass Migration of Ukrainians Abroad from 06.05.2019 No. 10272]. (2019). *w1.c1.rada.gov.ua*. Retrieved of [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=65898](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=65898) (viewed 15.08.2019) [in Ukrainian].
4. Pro zovnishniu trudovu mihratsiiu: Zakon Ukrainy vid 05.11.2015 № 761-VIII. [On external labor migration: Law of Ukraine of 05.11.2015 No. 761-VIII]. (2015). *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved of <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/761-viii> (viewed 15.08.2019) [in Ukrainian].
5. Pro zakordonnykh ukraintsiv: Zakon Ukrainy vid 06.06.2004 № 1582-IV [About foreign Ukrainians: Law of Ukraine of 06.06.2004 No. 1582-IV]. (2004). *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved of <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1582-15> [In Ukrainian].
6. Moskalu, V., Triukhan, V., & Reshetniak, I. (2017). *Mnozhynne hromadianstvo ta zakhyst prav zakordonnykh ukraintsiv [Multiple Citizenship and Protection of the Rights of Foreign Ukrainians]*. Kyiv–Geneva [in Ukrainian].
7. Trudova mihratsiia – naibilshyi vyklyk dlia maibutnoi vlady [Labor migration is the biggest challenge for the future government]. (n. d.). *censor.net.ua*. Retrieved of [https://censor.net.ua/ua/news/3127424/trudova\\_migratsiya\\_nayibilshyyi\\_vyklyk\\_dlya\\_mayibutnoyi\\_vlady\\_bahmatyuk](https://censor.net.ua/ua/news/3127424/trudova_migratsiya_nayibilshyyi_vyklyk_dlya_mayibutnoyi_vlady_bahmatyuk) (viewed 15.08.2019) [in Ukrainian].
8. Pozacherhovi vybory narodnykh deputativ 2019 roku. Politychni partii na vyborakh [Extraordinary 2019 elections of People's Deputies. Political parties in elections]. (2019). *Tsentralna vyborcha komisiia – Central Election Commission*. *www.cvk.gov.ua*. Retrieved of <https://www.cvk.gov.ua/pls/vnd2019/wp502pt001f01=919pf7171=403.html> (viewed 15.08.2019) [in Ukrainian].

9. Tymoshenko poobitsiala skasuvaty podatky na hroshovi perekazy y posylky dlia ukraintsiv, yaki pratsiuiut za kordonom [Tymoshenko promised to abolish taxes on remittances and parcels for Ukrainians working abroad]. (2018, December 19). *gordonua.com*. Retrieved of <https://gordonua.com/ukr/news/politics/-tymoshenko-poobitsiala-skasuvati-podatki-na-groshovi-perekazi-j-posilki-dlja-ukrajintsiv-jaki-pratsijut-za-kordonom-593975.html> (viewed 15.08.2019) [in Ukrainian].
10. Tymoshenko, Yu. V., Lomakovych, V. A. (Eds.) (2018). *Novyi ekonomichni kurs Ukrainy: stratehiia innovatsiinoho rozvytku* [New Economic Course of Ukraine: Strategy for Innovative Development]. Kyiv. (401 p). *nku.com.ua*. Retrieved of [https://nku.com.ua/wp-content/themes/nku/img/NKU\\_book.pdf](https://nku.com.ua/wp-content/themes/nku/img/NKU_book.pdf) (viewed 15.08.2019) [in Ukrainian].
11. Trudova mihratsiia z Ukrainy ye normalnym protsesom intehratsii v yevropeyskyi rynek pratsi – Poroshenko [Labor migration from Ukraine is a normal process of integration into the European labor market – Poroshenko]. (2018, Apr. 5). *www.unian.ua*. Retrieved of <https://www.unian.ua/economics/other/10070141-ce-normalniy-proces-poroshenko-ne-bachit-problem-u-trudoviy-migraciji-z-ukrajini.html> (viewed 15.08.2019) [in Ukrainian].
12. Prohrama politychnoi partii «Yevropeiska solidarnist» (nova redaktsiia) [Program of the European Solidarity political party (new version)]. (2019). *eurosolidarity.org*. Retrieved of [https://eurosolidarity.org/wp-content/uploads/2019/06/es\\_program.pdf](https://eurosolidarity.org/wp-content/uploads/2019/06/es_program.pdf) (viewed 15.08.2019) [in Ukrainian].
13. Pro skhvalennia Stratehii derzhavnoi mihratsiinoi polityky Ukrainy na period do 2025 roku: Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 12.07.2017 № 482-r [On Approval of the Strategy of the State Migration Policy of Ukraine for the Period up to 2025: Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated 12.07.2017 No. 482-r]. (2017). *zakon5.rada.gov.ua*. Retrieved of <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/482-2017-%D1%80> (viewed 15.08.2019) [in Ukrainian].
14. Proekt Zakonu pro vnesennia zmin do deiakykh zakoniv Ukrainy shchodo zabezpechennia realizatsii prava holosu na zakordonnykh vyborchkykh dilnytsiakh vid 14.02.2019 № 10053 [Draft Law on Amendments to Certain Laws of Ukraine on Ensuring the Exercise of the Right to Vote at Foreign Polling Stations of 14.02.2019 No. 10053]. (2019). *w1.c1.rada.gov.ua*. Retrieved of [https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=65509](https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=65509) (viewed 15.08.2019) [in Ukrainian].

# МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД РОЗРОБКИ ТА ВПРОВАДЖЕННЯ ІННОВАЦІЙНИХ ТЕХНОЛОГІЙ ОТРИМАННЯ ЕНЕРГІЇ У ЯДЕРНІЙ ТА СУМІЖНИХ СФЕРАХ

**Бобро Дмитро Геннадійович,**

кандидат фізико-математичних наук

ORCID:0000-0002-3246-7436

*Проаналізовано* світові тенденції запровадження інноваційних технологій в енергетичній сфері. Інновації у цій сфері необхідні не тільки для підвищення добробуту та забезпечення енергетичної безпеки, а й для боротьби зі зміною клімату. Саме тому інноваційна складова розвитку енергетики України є надзвичайно актуальною, а одним із ключових елементів підвищення енергетичної безпеки та забезпечення енергетичної незалежності України є запровадження інноваційних розробок у цій сфері з урахуванням міжнародного досвіду.

Ураховуючи те, що Україна має розвинену ядерну енергетику, достатню сировинну базу урану та цирконію, що є основними елементами для виробництва ядерного палива, урановидобувну промисловість та дослідно-промислову базу виробництва цирконієвої продукції, науковий та технічний кадровий потенціал, наголос зроблено на вивченні міжнародного досвіду інноваційного розвитку ядерної енергетики та промисловості. З урахуванням інноваційних прогалів у ядерній сфері, визначених Міжнародним енергетичним агентством (неелектричне застосування; малі модульні реактори; інноваційні ядерні палива, які мають підвищену аварійну стійкість) опрацьовані пропозиції щодо стратегічних інноваційних пріоритетів у ядерній та суміжних сферах.

Надані рекомендації щодо підтримки (у рамках міжнародної співпраці як на корпоративному, так і державному рівнях) інноваційних проектів: малих модульних реакторів, у т. ч. щодо їх використання для отримання водню; водневих паливних комірок та інноваційного ядерного палива для малих модульних реакторів, стійкого до аварій. Зазначене надасть змогу забезпечити інноваційний розвиток економіки України та досягти встановлених як політичних (енергетична незалежність), так і глобальних (боротьба зі зміною клімату) цілей.

**Ключові слова:** інновації, інноваційні прогалини, відновлювана енергетика, атомна енергетика, малі модульні реактори, інноваційні аварійно стійкі ядерні палива, воднева енергетика.

**Bobro Dmytro**

**INTERNATIONAL EXPERIENCE OF DEVELOPMENT AND IMPLEMENTATION OF ENERGY INNOVATIVE TECHNOLOGIES IN NUCLEAR AND RELATED FIELDS**

*The global* tendencies of introduction of innovative technologies in the energy sphere are analyzed. Innovations in this area are needed not only to improve welfare and energy security, but also to combat climate change. That is why the innovative component of Ukraine's energy development is extremely relevant, and one of the key elements of improving energy security and ensuring Ukraine's energy independence is the implementation of innovative developments in this field, taking into account international experience.

Given the fact, that Ukraine has advanced nuclear power, sufficient raw material base of uranium and zirconium (which are the basic elements for the nuclear fuel production), the uranium mining, research and industrial base of production of zirconium production, scientific and technical personnel potential, emphasis is placed on studying the international experience of innovative development of nuclear energy and industry. Taking into account the innovation gaps in the nuclear field, identified by the International Energy Agency (non-electrical applications; Small Modular Reactors; innovative nuclear Accident Tolerant Fuels), proposals for strategic innovation priorities in the nuclear and related fields have been worked out.

Recommendations were given to support (within the framework of international cooperation both at the corporate and state levels) innovative projects: small modular reactors, incl. on their use for hydrogen production; hydrogen fuel cells and innovative nuclear accident tolerant fuel for small modular reactors. This will allow to ensure innovative development of the economy of Ukraine and achieve both the set political (energy independence) and global (combating climate change) goals.

**Keywords:** innovations, innovation gaps, renewable power, nuclear power, small modular reactors, innovative nuclear accident tolerant fuels, hydrogen energy.

**Постановка проблеми.** Енергетика, яка охоплює процеси видобування, зберігання, транспортування, перетворення, виробництва та використання паливно-енергетичних ресурсів, є складною виробничо-технологічною, екологічною та економічною системою. Інновації у цій сфері необхідні не тільки для підвищення добробуту та забезпечення енергетичної безпеки, а й для боротьби зі зміною клімату. Саме тому інноваційна складова розвитку енергетики України є надзвичайно актуальною, а одним із ключових елементів підвищення енергетичної безпеки та забезпечення енергетичної незалежності України є впровадження інноваційних розробок у цій сфері з урахуванням міжнародного досвіду.

Водночас для України як для держави, що має розвинену ядерну енергетику, достатню сировинну базу урану та цирконію (це базові елементи для виробництва ядерного палива), урановидобувну промисловість та дослібно-промислову базу виробництва цирконієвої продукції, науковий та технічний кадровий потенціал, розв'язання проблеми енергетичної залежності визначальною мірою перебуває саме в площині сталого інноваційного розвитку ядерної енергетики та промисловості [1].

**Аналіз останніх наукових досліджень і публікацій.** Зарубіжні та вітчизняні вчені приділяють значну увагу дослідженню проблем інноваційного розвитку. За проблематикою теорії інновацій та розбудови інноваційної економіки можна виокремити праці зарубіжних дослідників, зокрема, Й. Шумпетера, Б. Санто та Г. Чесбро, а також вітчизняних учених: В. М. Гейця,

М. З. Згуровського, В. В. Дергачової, Д. М. Черваньова, В. П. Соловійова, О. І. Амоші, Л. І. Федулової, у роботах яких також аналізувалися окремі аспекти інноваційного розвитку та можливості використання зарубіжного досвіду для досягнення стратегічної мети розвитку українського суспільства – упровадження в Україні європейських стандартів життя та вихід України на провідні позиції у світі <sup>1</sup>.

Окремо слід згадати центральний інноваційний репозиторій, розроблений Міжнародним енергетичним агентством (МЕА) [2], та оцінку МЕА щодо перспектив енергетичних технологій [3], а також дослідження, проведені працівниками Українського інституту науково-технічної експертизи та інформації (УкрІНТЕІ), зокрема [4].

Відаючи належне напрацюванням зарубіжних та вітчизняних учених у сфері теорії інноваційного розвитку, варто зазначити, що досі не знайшли свого кінцевого застосування конкретні шляхи адаптації світового досвіду впровадження новітніх технологій отримання енергії в ядерній та суміжних сферах.

**Метою статті** є вивчення та аналіз основних напрямів упровадження інновацій у світовій енергетиці та можливість використання міжнародного досвіду в Україні з метою досягнення енергетичної незалежності та забезпечення енергетичної безпеки на основі інноваційного розвитку ядерної енергетики та промисловості.

<sup>1</sup> Подібне розуміння стратегічної мети розвитку відповідає цілям Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020».



**Виклад основного матеріалу дослідження.** Що ж ми розуміємо під поняттям «енергетична безпека» і яку роль відіграють інновації? Значна кількість концепцій енергетичної безпеки побудована на твердженні про те, що вона складається з чотирьох елементів: наявність (availability), фізична доступність (accessibility), цінова доступність (affordability) та прийнятність (acceptability). МЕА зазначає, що сутність енергетичної безпеки полягає в гарантуванні безперервного постачання енергетичних ресурсів за доступними цінами. Ми будемо виходити з розуміння того, що *енергетична безпека* – стан країни, за якого технічно надійним та безпечним, економічно ефективним та екологічно прийнятним способом будуть задоволені потреби суспільства в енергоресурсах. Це, у свою чергу, забезпечить стале функціонування національної економіки, її розвиток, незалежність держави. Відтак для досягнення прийнятного рівня енергетичної безпеки потрібно вирішити низку технічних, економічних та екологічних задач, кращим шляхом розв'язання яких у світі вважається інноваційний.

Слід зазначити, що МЕА володіє унікальним досвідом у сфері аналізу енергетичних інновацій – від даних про дослідження, розробки та демонстрацію (те, що у нас зветься науково-дослідними та дослідно-конструкторськими роботами – НДДКР) до широкомасштабного впровадження та аналізу тенденцій у сфері державних і приватних інвестицій; від виявлення інноваційних прогалів до створення глобальної мережі співпраці (в інтерпретації МЕА – оцінка рівнів готовності технології, чи *англ.* Technology Readiness Level, TRL).

У своїх дослідженнях МЕА виокремлює 45 ключових технологій та секторів. Останнє всеосяжне оцінювання МЕА переходу на екологічно чисту енергію [2] засвідчує, що тільки сім із них відповідають Сценарію сталого розвитку МЕА [5]: сонячна фотоелектрика, біоенергетика, накопичувачі енергії, електромобілі та залізничний транспорт, освітлювальні прилади та дата-центри. Потребують поліпшення 22 ключові технології, з-поміж них: вітрова, гідро-, ядерна та воднева енергетика, використання енергії у промисловості й на транспорті, «розумні» мережі та управління попитом, а 16 – взагалі відстають, зокрема: геотермальна енергетика, сонячні концентратори, енергія хвиль та припливів, теплові насоси, газ метан нафтових та вугільних родовищ, спалювання вугілля, скорочення викидів та утилізація CO<sub>2</sub>, використання біопалива на транспорті, енергоефективні будівлі.

Для цих ключових технологій МЕА визначає основні технологічні проблеми – інноваційні прогалони, які необхідно заповнити для досягнення довгострокових цілей переходу на екологічно чисту енергію. У рамковій програмі визначено близько 100 прогалів в інноваціях [6]. Усі вони розподілені за 7 напрямками: енергетика, відновлювані джерела, постачання палива, транспорт, будівлі, промисловість, інтеграція енергії.

Кожна інноваційна прогалина є інноваційним завданням, яке необхідно розв'язати. Для кожної прогалини в інноваціях МЕА визначає, які рішення існують на сьогодні, ранжирує їх за шкалою рівня готовності технологій (TRL), яка бере початок від етапу розробки концепції і триває до впровадження технологічного рішення, його масштабування та інтеграції. Також МЕА аналізує, які дії чиняться для просування цих рішень та усунення прогалів і які уряди, компанії та дослідницькі інститути наразі очолюють ці зусилля. Нарешті, МЕА рекомендує, що доцільно зробити урядам, підприємствам енергетики та іншим заінтересованим сторонам, щоб скористатися цими можливостями як у короткостроковій, так і в довгостроковій перспективі.

Так, наприклад, сонячним фотогальванічним установкам потрібні набагато кращі інтелектуальні інвертори та накопичувачі енергії для зниження витрат на їх інтеграцію в енергосистему та забезпечення її стабільної роботи<sup>2</sup>. Великі обсяги малих присадибних фотогальванічних установок потребують інновацій для управління ними та інтеграції їх до енергосистеми.

Окремо слід навести дані про інвестування в інновації. Так, за даними МЕА [2], у 2018 р. глобальні державні інвестиції в дослідження та розробку низьковуглецевих енергетичних технологій зросли до 23 млрд дол. США, а корпоративні витрати – до майже 94 млрд дол. США. Водночас залучення венчурного капіталу в екологічно чисту енергію досягло найвищого за всю історію інвестування в інновації рівня – майже 7 млрд дол. США. При цьому інтерес становить і перерозподіл інвестицій у дослідження в різних сферах енергетики [7, с. 6]: якщо в середині 70-х років минулого століття

<sup>2</sup> Фотоелектрика через сезонні, денні/нічні та навіть погодинні та шохвилинні коливання сонячного випромінювання вносить у роботу енергосистеми суттєві збудження, для компенсації яких потрібні значні маневрові потужності та накопичувачі енергії [8].

домінувала ядерна енергетика із 75 %, то в 2018 р. інвестиції в ядерні дослідження скоротилися до 22 % від загальних. Суттєво зросли інвестиції у НДДКР відновлюваних джерел та енергоефективності – із 2–3 % у 1974 р. до, відповідно, 21 та 23 % – у 2010 р. та 16 і 21 % – у 2018 р. Інвестиції у дослідження викопних палив, які свого максимуму досягли у 80-ті та на початку 90-х років минулого століття (20 %), у 2018 р. скоротилися до 9 %. У 2010-ті роки значне інвестування отримали й дослідження водневої енергетики та паливних комірок (3–5 %).

Слід зазначити, що для України як для держави, що має розвинену ядерну енергетику та всі необхідні ресурси для її розвитку, розв'язання проблеми енергетичної залежності визначальною мірою перебуває саме у площині сталого розвитку ядерної енергетики та промисловості [1]. При цьому атомну енергію слід розглядати як одне з найбільш ефективних джерел низьковуглецевої енергії. Тому детальніше розглянемо міжнародний досвід інновацій саме в ядерній сфері, де нововведення концентруються навкруги трьох напрямів:

- неелектричне застосування (опріснення води, отримання тепла, отримання водню; при цьому два останні застосування можуть використовуватися в ланцюгу накопичення та зберігання енергії) [9];
- малі модульні ядерні реактори <sup>3</sup> (ММР) [10; 11];
- інноваційні ядерні палива, які мають підвищену аварійну стійкість [12].

Для України всі ці напрями можуть становити певний інтерес. Так, частина енергії, що виробляється в реакторі під час «нічного провалу» (коли споживання падає і в енергосистемі є надлишок енергії), може використовуватися для отримання тепла та водню, які, у свою чергу, можуть використовуватися для генерації електроенергії під час денного піку споживання, тим самим покриваючи нестачу маневрових потужностей. Проте перспектива подібного застосування є досить віддаленою, оскільки потребує суттєвої модернізації типової схеми ядерної енергетичної установки (розміщення накопичувачів тепла та водню).

<sup>3</sup> Довідково: на сьогодні технологія ММР визнана одним із найперспективніших напрямів із розвитку ядерної енергетики, а загальносвітовий ринок ММР після 2025 р. оцінюють приблизно в 1 трлн дол. США. Десять провідних країн світу розробляють понад 50 проектів ММР.

Значно перспективнішим для України можна вважати два останні напрями – малі модульні ядерні реактори та інноваційні ядерні палива. Для України технологія ММР може вважатися найперспективнішою для підтримання частки атомної енергії у балансі електроенергії та розширеного відтворення атомних потужностей [1, с. 5–6].

З іншого боку, напрям виробництва інноваційного ядерного палива, стійкого до аварійних умов, може бути реалізований у рамках створення в Україні власного виробництва ядерного палива, що передбачено Концепцією Державної цільової економічної програми розвитку атомно-промислового комплексу на період до 2020 року (схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 9 листопада 2016 р. № 943-р).

Втім напрям створення новітніх типів ядерних реакторів не обмежується лише ММР. Новітні інноваційні типи реакторів об'єднує підвищена безпека, що ґрунтується на принципах внутрішньої самозахисності, коли властивості реактора забезпечують його зупинку та розхолодження за будь-яких аварійних ситуацій на основі природних зворотних зв'язків та процесів. Ще однією важливою особливістю цих реакторів є здатність працювати на природному урані чи відпрацьованому ядерному паливі АЕС, що існують.

Бажаною властивістю є й можливість цих реакторів працювати в маневровому режимі (коли потужність реактора може достатньо швидко регулюватися в широких межах). Останнє завдання є найбільш важко здійсненним через те, що при змінах потужності реактора суттєво змінюються й нейтронно-фізичні характеристики його активної зони – відбувається т. зв. «отруєння реактора», чи «йодна яма», що може призвести до втрати керованості ланцюгової реакції поділу <sup>4</sup>.

На теперішній час вже існують проекти ядерних реакторів, які значною мірою відповідають цим вимогам. Серед них можна виокремити реактор на біжучій хвилі (Traveling Wave Reactor, TWR; в російській інтерпретації – реактор Фектистова) [13; 14].

<sup>4</sup> Намагання підняти потужність реактора РВПК-1000 в умовах його «отруєння» поряд із конструктивними особливостями цього реактора призвели до аварії на 4-му енергоблоці Чорнобильської АЕС у 1986 р.

У свою чергу, Офіс ядерної енергії Департаменту енергетики США (DOE) надає перевагу трьом просунутим типам реакторів IV покоління, які рекомендовано взяти до уваги до 2030 р. [15]:

- SFR – реактор на швидких нейтронах з рідкометалевим (натрієвим) теплоносієм;
- VHTR – високотемпературний реактор з газовим розхолодженням;
- MSR – реактор на розплавлених солях.

Ці перспективні типи реакторів найкраще відповідають сучасним вимогам щодо безпеки, надійності, економічності та екологічності. Проте реалізація цих проектів очікується не раніше середини або кінця 2020-х років, а основним проблемним питанням вважається забезпечення їх фінансування з боку держави та приватного сектору.

Тому найбільш прийнятною для реалізації в Україні слід вважати технологію малих модульних реакторів. У розрахунку на 1 кВт встановленої потужності ММР потребують нижчих капітальних витрат (порівняно з реакторами великої потужності). З урахуванням уже наявної інфраструктури та професійних кадрів це зможе забезпечити розширене відтворення атомних потужностей. Окрім того, подібний підхід має низку додаткових переваг, як-от: локалізація виробництва технологічного обладнання ММР в Україні; можливість роботи в маневровому режимі в широкому діапазоні потужностей; перспективу налагодження власного виробництва ядерного палива тощо.

Водночас під час проектування ММР можна передбачити, що частина виробленої енергії може бути використана для отримання водню, який є одним із найперспективніших видів неуглецевого палива на транспорті [16]. До речі, це стосується як автомобільного (у т. ч. вантажного), так і залізничного, морського та авіаційного транспорту. Перспективною є технологія паливних комірок, у яких водень з'єднується з киснем, унаслідок чого виникає електричний струм; струм надходить на електричні двигуни, які приводять транспортний засіб у рух. Наприклад, у Німеччині 2018 р. потяги на водні розпочали регулярні пасажирські перевезення<sup>5</sup>.

До недоліків технології можна віднести достатньо високу вартість (як отримання водню, так і самого паливного елемента), нерозвинену інфраструктуру водневих заправок, а також проблеми із забезпеченням безпеки при отриманні, зберіганні, транспортуванні та застосуванні водню. Утім навіть з урахуванням здатності водню створювати вибухонебезпечні суміші, вибухо- та пожежонебезпечність водню зіставна із небезпеками природного газу та бензину; техніко-економічні проблеми можуть бути розв'язані, а водневий транспорт – стати цілком безпечним і конкурентоспроможним.

Для України водень є перспективним паливом, яке в умовах жорсткого дотримання вимог безпеки може замінити вуглеводневі джерела енергії та зменшити рівень енергетичної залежності країни. Основним завданням на цьому шляху є забезпечення достатньо високої ефективності виробництва та зберігання водню, а також розроблення конкурентоспроможних енергоустановок з його використанням. Зважаючи на наявний науковий потенціал<sup>6</sup>, ці завдання в Україні можуть бути вирішені вже у ближчій перспективі.

**Висновки.** Уряди всього світу ставлять перед собою все більш амбітні завдання у протидії зміні клімату та забезпеченні доступної і стійкої енергії для всіх. У багатьох випадках для досягнення цих цілей будуть потрібні технології, які або ще не існують, або не готові до ринку. Технологічні інновації можуть змінити ситуацію на краще в усіх секторах, включно й виробництві електроенергії, промисловості, будівництві та транспорті [17].

Проте навряд чи яка-небудь окрема країна зможе вирішити всі свої енергетичні та кліматичні проблеми самотужки. Міжнародна співпраця може допомогти країнам прискорити інноваційні процеси шляхом визначення спільних пріоритетів і проблем, усунення наявних прогалин в інноваціях, обміну прогресивним досвідом для впровадження технологій чистої енергії. МЕА рекомендує зосередитися на впровадженні провідних принципів співробітництва [17]: 1) розширення співпраці в рамках багатосторонніх ініціатив, які існують; 2) фокусування на ринках, що розвиваються; 3) зміцнення державно-приватного партнерства. При цьому важливо забезпечити політичну підтримку

<sup>5</sup> Водневий потяг – європейський технологічний прорив із застосуваннями. URL: <https://p.dw.com/p/355ca> (дата звернення: 07.10.2019).

<sup>6</sup> Українські дослідницькі лабораторії, що працюють над водневими проектами. URL: <http://uahe.net.ua/ukrainian-projects/346-ukrajinski-doslidnitski-laboratoriji-shcho-pratsyuyut-nad-vodnevimi-proektami.html> (дата звернення: 07.10.2019).

новітніх технологій на всіх стадіях інноваційного циклу.

Україна має значний потенціал ядерної та відновлюваної енергетики [8]. Ураховуючи інноваційні прогалини, визначені МЕА, Україні (як на державному, так і корпоративному рівнях) у межах міжнародної співпраці доцільно забезпечити підтримку інноваційних проектів щодо малих модульних реакторів, у т. ч. використан-

ня ММР для отримання водню та забезпечення маневреності не за рахунок зміни режимів роботи реактора, а за рахунок водневої енергетики; водневих паливних комірок та інноваційного ядерного палива для ММР, стійкого до аварій. Зазначене надасть змогу забезпечити інноваційний розвиток економіки країни та досягти встановлених як політичних (енергетична незалежність), так і глобальних (боротьба зі зміною клімату) цілей.

## Список використаних джерел

1. Роль та місце атомно-промислового комплексу України в контексті забезпечення енергетичної незалежності та суверенітету держави : аналіт. записка. Київ : Національний інститут стратегічних досліджень, 2019. URL: <https://niss.gov.ua/sites/default/files/2019-08/ANALIT%20BOBRO%20NATIONAL%20SECURITY%20%23%20%202019.pdf> (дата звернення 30.09.2019).
2. Innovation / The International Energy Agency. URL: <https://www.iea.org/topics/innovation/> (дата звернення: 30.09.2019).
3. Energy Technology Perspectives 2017. Catalysing Energy Technology Transformations / The International Energy Agency. URL: [http://www.acs-giz.si/resources/files/Energy\\_technology\\_perspectives.pdf](http://www.acs-giz.si/resources/files/Energy_technology_perspectives.pdf) (дата звернення: 30.09.2019).
4. Наукометричний та патентний аналіз сфери «Енергетика, енергоефективність»: основні світові тренди, співвідносність з ними українських інноваційних пріоритетів та місце України на відповідному світовому ринку інтелектуальної власності : аналіт. матер. // Наука. Інноваційна діяльність та трансфер технологій / М-во освіти і науки України. URL: <https://mon.gov.ua/storage/app/media/innovatsii-transfer-tehnologiy/tapatentniy-analizenergetika-energoefektivnistosnovni-svitovi-trendi-ta-mistse-ukraini.pdf> (дата звернення 30.09.2019).
5. Sustainable Development Scenario. A cleaner and more inclusive energy future / The International Energy Agency. URL: <https://www.iea.org/weo/weomodel/sds/> (дата звернення: 30.09.2019).
6. Innovation gaps / The International Energy Agency. URL: <https://www.iea.org/topics/innovation/innovationgaps/> (дата звернення: 30.09.2019).
7. IEA Energy Technology RD&D Budgets (2019 first edition) / The International Energy Agency. URL: [https://webstore.iea.org/download/direct/2776?fileName=Energy\\_Technology\\_RDD\\_2019\\_Overview.pdf](https://webstore.iea.org/download/direct/2776?fileName=Energy_Technology_RDD_2019_Overview.pdf) (дата звернення: 30.09.2019).
8. Розвиток низьковуглецевої енергетики як ключовий елемент сталого розвитку країни : аналіт. записка. Київ : Національний інститут стратегічних досліджень, 2018. URL: <http://old2.niss.gov.ua/content/articles/files/Bobro-fbf25.pdf> (дата звернення 30.09.2019).
9. Coupling reactors with non-electric applications / The International Energy Agency. URL: <https://www.iea.org/topics/innovation/power/gaps/coupling-reactors-with-non-electric-applications.html> (дата звернення: 30.09.2019).
10. Small Modular Reactors and advanced reactor demonstration / The International Energy Agency. URL: <https://www.iea.org/topics/innovation/power/gaps/small-modular-reactors-and-advanced-reactor-demonstration.html> (дата звернення: 30.09.2019).
11. Small Modular Reactors: Adding to Resilience at Federal Facilities / U.S. Department of Energy. December 2017. URL: <https://www.energy.gov/sites/prod/files/2018/01/f47/Small%20Modular%20Reactors%20-%20Adding%20to%20Resilience%20at%20Federal%20Facilities%20.pdf> (дата звернення: 30.09.2019).
12. Innovative fuels for nuclear power / The International Energy Agency. URL: <https://www.iea.org/topics/innovation/power/gaps/innovative-fuels-for-nuclear-power.html> (дата звернення: 30.09.2019).
13. Gilleland John, Petroski Robert, Weaver Kevan. The Traveling Wave Reactor: Design and Development. URL: [https://www.researchgate.net/publication/301827955\\_The\\_Traveling\\_Wave\\_Reactor\\_Design\\_and\\_Development/fulltext/57dca79708ae5292a379bfed/301827955\\_The\\_Traveling\\_Wave\\_Reactor\\_Design\\_and\\_Development.pdf?origin=publication\\_detail](https://www.researchgate.net/publication/301827955_The_Traveling_Wave_Reactor_Design_and_Development/fulltext/57dca79708ae5292a379bfed/301827955_The_Traveling_Wave_Reactor_Design_and_Development.pdf?origin=publication_detail) (дата звернення: 30.09.2019).
14. TWR Technology: Preparing Nuclear Energy for Global Growth. *TerraPower*. URL: <http://terrapower.com/technologies/twr> (дата звернення: 30.09.2019).
15. 3 Advanced Reactor Systems to Watch by 2030 / U.S. Department of Energy. URL: <https://www.energy.gov/ne/articles/3-advanced-reactor-systems-watch-2030> (дата звернення: 30.09.2019).
16. The Future of Hydrogen. Seizing today's opportunities / The International Energy Agency. URL: [https://webstore.iea.org/download/direct/2803?fileName=The\\_Future\\_of\\_Hydrogen.pdf](https://webstore.iea.org/download/direct/2803?fileName=The_Future_of_Hydrogen.pdf) (дата звернення: 30.09.2019).

17. Commentary: Three priorities for energy technology innovation partnerships /The International Energy Agency. URL: [https://www.iea.org/newsroom/news/2019/august/three-priorities-for-energy-technology-innovation-partnerships.html?utm\\_campaign=IEA%20newsletters&utm\\_source=SendGrid&utm\\_medium=Email](https://www.iea.org/newsroom/news/2019/august/three-priorities-for-energy-technology-innovation-partnerships.html?utm_campaign=IEA%20newsletters&utm_source=SendGrid&utm_medium=Email) (дата звернення: 30.09.2019).

## References

1. Rol ta mistse atomno-promysloвого kompleksu Ukrainy v konteksti zabezpechennia enerhetychnoi nezalezhnosti ta suverenitetu derzhavy [The role and place of Ukraine's nuclear industry in the context of ensuring energy independence and state sovereignty]. (2019). Kyiv: NISS. [www.niss.gov.ua](http://www.niss.gov.ua). Retrieved from <https://www.niss.gov.ua/sites/default/files/2019-08/ANALIT%20BOBRO%20NATIONAL%20SECURITY%20%23%202%202019.pdf> (viewed 30.09.2019) [in Ukrainian].
2. Innovation. (n. d.). *The International Energy Agency*. [www.iea.org](http://www.iea.org). Retrieved from <https://www.iea.org/topics/innovation/> (viewed 30.09.2019) [in English].
3. Energy Technology Perspectives 2017. Catalysing Energy Technology Transformations. (n. d.). *The International Energy Agency*. [www.acs-giz.si](http://www.acs-giz.si). Retrieved from [http://www.acs-giz.si/resources/files/Energy\\_technology\\_perspectives.pdf](http://www.acs-giz.si/resources/files/Energy_technology_perspectives.pdf) (viewed 30.09.2019) [in English].
4. Naukometrychnyi ta patentnyi analiz sfery «Enerhetyka, enerhoeffektyvnist»: osnovni svitovi trendy, spivvidnosnist z nymy ukrainskykh innovatsiinykh priorytetiv ta mistse Ukrainy na vidpovidnomu svitovomu rynku intelektualnoi vlasnosti [Scientific and patent analysis of the sphere “Energy, energy efficiency”: main world trends, correlation with them of Ukrainian innovation priorities and place of Ukraine in the relevant world market of intellectual property]. (n. d.). [mon.gov.ua](http://mon.gov.ua). Retrieved from <https://mon.gov.ua/storage/app/media/innovatsii-transfer-tehnologiy/ta-patentnyi-analizergetika-energoefektivnistosnovni-svitovi-trendi-ta-mistse-ukraini.pdf> (viewed 30.09.2019) [in Ukrainian].
5. Sustainable Development Scenario. A cleaner and more inclusive energy future. (n. d.). *The International Energy Agency*. [www.iea.org](http://www.iea.org). Retrieved from <https://www.iea.org/weo/weomodel/sds/> (viewed 30.09.2019) [in English].
6. Innovation gaps. (n. d.). *The International Energy Agency*. [www.iea.org](http://www.iea.org). Retrieved from <https://www.iea.org/topics/innovation/innovationgaps/> (viewed 30.09.2019) [in English].
7. IEA Energy Technology RD&D Budgets (2019 first edition). (n. d.). *The International Energy Agency*. [webstore.iea.org](http://webstore.iea.org). Retrieved from [https://webstore.iea.org/download/direct/2776?fileName=Energy\\_Technology\\_RDD\\_2019\\_Overview.pdf](https://webstore.iea.org/download/direct/2776?fileName=Energy_Technology_RDD_2019_Overview.pdf) (viewed 30.09.2019) [in English].
8. Rozvytok nyzkovuhletsevoi enerhetyky yak kliuchovyi element staloho rozvytku krainy [The development of low carbon energy as a key element in the country's sustainable development]. (2018). Kyiv: NISS. [old2.niss.gov.ua](http://old2.niss.gov.ua). Retrieved from <http://old2.niss.gov.ua/content/articles/files/Bobro-fbf25.pdf> (viewed 30.09.2019) [in Ukrainian].
9. Coupling reactors with non-electric applications. (n. d.). *The International Energy Agency*. [www.iea.org](http://www.iea.org). Retrieved from <https://www.iea.org/topics/innovation/power/gaps/coupling-reactors-with-non-electric-applications.html> (viewed 30.09.2019) [in English].
10. Small Modular Reactors and advanced reactor demonstration. (n. d.). *The International Energy Agency*. [www.iea.org](http://www.iea.org). Retrieved from <https://www.iea.org/topics/innovation/power/gaps/small-modular-reactors-and-advanced-reactor-demonstration.html> (viewed 30.09.2019) [in English].
11. Small Modular Reactors: Adding to Resilience at Federal Facilities. *U.S. Department of Energy*. December 2017. [www.energy.gov](http://www.energy.gov). Retrieved from <https://www.energy.gov/sites/prod/files/2018/01/f47/Small%20Modular%20Reactors%20-%20Adding%20to%20Resilience%20at%20Federal%20Facilities%20.pdf> (viewed 30.09.2019) [in English].
12. Innovative fuels for nuclear power. (n. d.). *The International Energy Agency*. [www.iea.org](http://www.iea.org). Retrieved from <https://www.iea.org/topics/innovation/power/gaps/innovative-fuels-for-nuclear-power.html> (viewed 30.09.2019) [in English].
13. Gilleland, John, Petroski, Robert, & Weaver, Kevan. The Traveling Wave Reactor: Design and Development. (n. d.). [www.researchgate.net](http://www.researchgate.net). Retrieved from [https://www.researchgate.net/publication/301827955\\_The\\_Traveling\\_Wave\\_Reactor\\_Design\\_and\\_Development/fulltext/57dca79708ae5292a379bfed/301827955\\_The\\_Traveling\\_Wave\\_Reactor\\_Design\\_and\\_Development.pdf?origin=publication\\_detail](https://www.researchgate.net/publication/301827955_The_Traveling_Wave_Reactor_Design_and_Development/fulltext/57dca79708ae5292a379bfed/301827955_The_Traveling_Wave_Reactor_Design_and_Development.pdf?origin=publication_detail) (viewed 30.09.2019) [in English].
14. TWR Technology: Preparing Nuclear Energy for Global Growth. (n. d.). *TerraPower*. *A nuclear innovation company*. [terrapower.com](http://terrapower.com). Retrieved from <http://terrapower.com/technologies/twr> (viewed 30.09.2019) [in English].
15. 3 Advanced Reactor Systems to Watch by 2030. (n. d.). *U.S. Department of Energy*. [www.energy.gov](http://www.energy.gov). Retrieved from <https://www.energy.gov/ne/articles/3-advanced-reactor-systems-watch-2030> (viewed 30.09.2019) [in English].
16. The Future of Hydrogen. Seizing today's opportunities. (n. d.). *The International Energy Agency*. [webstore.iea.org](http://webstore.iea.org). Retrieved from [https://webstore.iea.org/download/direct/2803?fileName=The\\_Future\\_of\\_Hydrogen.pdf](https://webstore.iea.org/download/direct/2803?fileName=The_Future_of_Hydrogen.pdf) (viewed 30.09.2019) [in English].
17. Commentary: Three priorities for energy technology innovation partnerships. (n. d.). *The International Energy Agency*. [www.iea.org](http://www.iea.org). Retrieved from [https://www.iea.org/newsroom/news/2019/august/three-priorities-for-energy-technology-innovation-partnerships.html?utm\\_campaign=IEA%20newsletters&utm\\_source=SendGrid&utm\\_medium=Email](https://www.iea.org/newsroom/news/2019/august/three-priorities-for-energy-technology-innovation-partnerships.html?utm_campaign=IEA%20newsletters&utm_source=SendGrid&utm_medium=Email) (viewed 30.09.2019) [in English].

## КРИЗА НАВКОЛО ЯДЕРНОЇ УГОДИ З ІРАНОМ: ІНТЕРЕСИ ТА ПОЗИЦІЯ КЛЮЧОВИХ АКТОРІВ

Замікула Микола Олександрович,

кандидат історичних наук

ORCID: 0000-0002-5325-9687

*У статті* аналізується актуальний стан міжнародної кризи, спричиненої посиленням конфронтації в американо-іранських відносинах внаслідок односторонньої відмови адміністрації президента Дональда Трампа від виконання умов ядерної угоди 2015 р. Метою статті є характеристика політики ключових акторів, залучених до дипломатичного конфлікту, на основі визначення їхніх інтересів та позицій. Підкреслюється, що дії Сполучених Штатів були спричинені активною агресивною ревізійністською політикою Тегерана, яка загрожує інтересам Вашингтона на Близькому Сході та безпеці його провідних союзників. Відзначено, що питання здобуття Іраном ядерного потенціалу є лише однією із серії загроз, які турбують американське керівництво. Відтак це спричинило застосування політики «максимального тиску» проти іранської влади (у т. ч. – через відновлення санкцій та проєкцію військової сили в регіоні). Таким чином Білий дім намагається змусити Тегеран до кооперації та відступу із завойованих в останні роки позицій (фактично – згорнути регіональну експансію, яка реалізовується в Іраку, Сирії та Ємені через різноманітні проксі-сили). Проте успішність такого підходу сумнівна. Попри беззаперечну залежність іранської економіки від енергетичного сектору та негативний вплив американських санкцій на показники розвитку Іран усе ще чинить опір Вашингтону. При цьому реалізовує двоїсту політику: з одного боку, продовжує агресивні дії в стратегічно важливому для світової торгівлі регіоні Перської затоки, а з іншого – демонструє партнерам по ядерній угоді готовність виконувати її умови у випадку, якщо Сполучені Штати відмовляться від дій, які Тегеран вважає «економічним тероризмом». У першу чергу така дипломатична позиція зорієнтована на держави Західної Європи – Велику Британію, Францію та Німеччину, які активно виступають за збереження укладених домовленостей. Але їм бракує реальних інструментів, здатних нівелювати для Ірану негативні наслідки американських санкцій, та політичної готовності виступити проти позиції США. У результаті майбутнє ядерної угоди залишається примарним, а перспективи до подальшого загострення кризи – вельми реальними.

**Ключові слова:** Перська затока, Близький Схід, США, Іран, ядерна угода, дипломатична криза, ревізійністська політика, міжнародні санкції.

**Zamikula Mykola**

**CRISIS AROUND IRANIAN NUCLEAR DEAL:  
INTERESTS AND POSITIONS OF KEY ACTORS**

*The article* analyzes the current state of the international crisis caused by increased confrontation in U.S. – Iran relations as a result of the unilateral renouncement of the president Donald Trump's administration to fulfill the terms of the 2015 nuclear deal. The purpose of the article is to characterize the policies of key actors involved in a diplomatic conflict, based on the determination of their interests and position. The article emphasizes that the actions of the United States have been driven by the active aggressive revisionist policies of Tehran, which threatens Washing-

ton's interests in the Middle East and the security of its leading allies. It was noted that the prospect of Iran's acquisition of nuclear capabilities is only one in the series of threats that cause concerns of the U.S. leaders and has led to the application of a policy of "maximum pressure" against Iranian authorities (including the renewal of sanctions and the projection of military force in the region). In this way, the White House seeks to force Tehran to cooperate and retreat from positions it has gained in recent years (in fact, to abandon regional expansion that is being implemented in Iraq, Syria, and Yemen through various proxy forces). However, the success of this approach is questionable. Despite the indisputable dependence of the Iranian economy on the energy sector and the negative impact of U.S. sanctions on development indicators, Iran is still resisting Washington. In doing so, it implements a two-pronged policy. On the one hand, it continues aggressive action in the Persian Gulf region, which is strategically important for world trade, and, on the other – demonstrates other partners its willingness to fulfill terms of nuclear agreement if the United States refuses to take actions which Tehran considers as "economic terrorism". Such diplomatic position is oriented towards the countries of Western Europe – Great Britain, France and Germany – which actively support the preservation of the deal. But they lack real tools capable of offsetting the negative effects of U.S. sanctions on Tehran and political readiness to oppose the U.S. position. As a result, the future of the nuclear deal remains shaky, and the prospects for a further escalation of the crisis are very real.

**Keywords:** Persian Gulf, Middle East, United States, Iran, nuclear agreement, diplomatic crisis, revisionist policy, international sanctions.

**Постановка проблеми.** Близький Схід залишається однією з ключових «гарячих точок» на нашій планеті. Регіон потерпає від численних громадянських конфліктів, зростання впливу ісламських фундаменталістів та інтервенційного втручання зовнішніх гравців. Безпечову архітектуру регіонального середовища формують кілька дестабілізаційних факторів та процесів, що можуть призвести до подальшого загострення ситуації.

Сьогодні одним з основних проблемних питань залишається посилення конфронтації у відносинах між Іраном та США. У 2018–2019 рр. протистояння Тегерана та Вашингтона досягло нового рівня, кілька разів загрожуючи перевести холодний конфлікт в гарячу фазу. Зважаючи на можливі наслідки від подібного розвитку подій, вельми актуальними вбачаються визначення причин протистояння та характеристики позицій ключових акторів, залучених до нього. Необхідність вивчення цієї теми формується її впливом на регіональні міждержавні відносини та глобальне міжнародне середовище – адже вона напряму пов'язана з активізацією боротьби за регіональне лідерство в рамках Близькосхідного простору, реалізацією регіональної політики основних геополітичних гравців та безпосередньо стосується стратегічно важливого для світової економіки району Перської затоки.

**Метою статті** є характеристика дипломатичного конфлікту навколо Ірану, спричиненого активною ревізійністською політикою Тегерана та відмовою адміністрації Дональда Трампа виконувати умови ядерної угоди 2015 р. Задля осмислення ситуації пропонується аналіз позицій ключових гравців, які в тій чи іншій мірі залучені до кризи. Характеристика актуальних підходів до неї з боку США, європейських держав, РФ та КНР у такому випадку є роботою над **частиною загальної проблеми** близькосхідних досліджень, **яка на сьогодні ще не знайшла належного висвітлення** в науковій літературі.

**Аналіз наукових публікацій з тематики дослідження.** Зважаючи на хронологічний аспект розглянутих у статті подій, кількість матеріалів з цієї тематики досить обмежена (а в українському сегменті наукової роботи – практично відсутня). Утім їхня актуальність привертає увагу аналітиків, серед яких насамперед можемо виокремити праці спеціаліста з близькосхідних питань К. Катцмана, який підготував низку досліджень для Конгресу США [1; 2; 3], та дослідника Близькосхідного інституту А. Ватанку, який аналізував інструменти іранської агресивної регіональної політики [4] та позицію КНР стосовно дипломатичної конфронтації навколо ядерної угоди [5]. Крім того, слід згадати огляд

близькосхідної політики Дональда Трампа, зроблений Дж. Томпсоном [6], у якому іранське питання природно посідає важливе місце. Актуальна інформація стосовно загострення ірано-американських відносин в 2019 р. міститься в публікаціях І. Голденберга та К. Томас [7], К. Джонсона та Е. Гролла [8], С. Тіселла [9]. Ці науковці достатньо критично оцінюють підхід Білого дому до врегулювання цього питання. Е. Батмангелідж та С. Шах [10], А. Дутта [11] вивчають позицію європейських держав щодо зазначеної проблематики. Окремо слід акцентувати на праці Ф. Шарійона, який досліджує специфіку зовнішньополітичного підходу президента Франції Е. Макрона [12]. С. Вакіл та Н. Квілліам пропонують всім залученим сторонам рекомендації щодо перспективних дій, які можуть допомогти в деескалації напруги [13].

### **ЗОВНІШНЯ ПОЛІТИКА ІРАНУ: РЕГІОНАЛЬНИЙ РЕВІЗІОНІЗМ ТА ГЛОБАЛЬНІ МАНЕВРИ**

Іран сьогодні реалізовує агресивну ревізійську політику, спрямовану на переформатування близькосхідної підсистеми міжнародних відносин та здобуття домінуючих позицій у її межах. Фактично саме він став основним бенефіціаром унаслідок дестабілізації регіонального балансу сил у XXI ст. [13, с. 14]. Падіння режиму Саддама Хусейна зумовило усунення з регіональної карти традиційного ворога Тегерана, який стримував іранські амбіції щодо проекції власного впливу в західному напрямку, а Арабська весна відкрила нові можливості для посилення іранських позицій у суміжних державах. Паралельно Іран вдало використав зростання антиамериканських настроїв, спричинених військовими діями США в рамках Війни проти тероризму (War on Terrorism). Використовуючи войовничу риторику відносно Вашингтона, він здобув репутацію в ісламському світі.

Сьогодні Іран активно позиціонує себе в рамках Близькосхідного простору. Він прямо або опосередковано бере участь в основних конфліктах, які дестабілізують регіон. Ключовим елементом такої політики стає Корпус вартових ісламської революції (КВІР) – окрема структура в складі національних збройних сил Ірану, покликана захищати політичну систему держави, засновану на релігійних принципах. КВІР несе відповідальність за закордонну експансію Тегерана, реалізуючи агресивну політику через низку проксі-угруповань [4]. Серед них – ліванська парамілітарна організація «Хезболла»

та еменські повстанці-хусити, які воюють проти урядових сил президента Абда Раббо Мансура Гаді [13, с. 14]. Паралельно здійснюється допомога шиїтським формуванням на території Іраку. Реалізація такої політики зробила можливим фактичну інституалізацію т. зв. Шиїтського півмісяця на ключових центральних територіях Близькосхідного простору. Також цим було забезпечено загострення конфлікту на півдні Аравійського півострова, який напряму загрожує безпеці Саудівської Аравії – ключового опонента Ірану в зоні Перської затоки.

У той же час іранська економіка залишається у край вразливою для міжнародних санкцій. Її залежність від енергетичного сектору – експорту нафти – підточує потенціал країни. Таким чином, введені санкції, спричинені активізацією роботи над національною ядерною програмою, ставали важливим обмежувальним фактором для потенціалу держави [1, с. 66]. Укладання ядерної угоди (Спільний всеосяжний план дій) у 2015 р. було реальною дипломатичною перемогою для іранської влади. Скасування санкцій в обмін на відмову від розробки ядерної зброї стало оборудкою, яка розв'язувала Ірану руки для подальшої експансії на Близькому Сході.

Відтак нині, в умовах радикальної зміни американської позиції з цього питання після приходу до влади Дональда Трампа, цілком природним виглядає бажання іранців зберегти досягнуті домовленості. У своїй риториці політичне керівництво Ірану вдається до поміркованого підходу. Воно заявляє про готовність виконувати взяті на себе зобов'язання, покладаючи відповідальність за чинну ескалацію ситуації виключно на Вашингтон. Розпочата з травня 2019 р. стратегія поступової відмови від угоди подається як вимушений крок, спричинений американським «економічним тероризмом» та агресивними діями [13, с. 5]. Одночасно іранці не втрачають можливостей перевірити готовність опонентів до реальних дій – саме в цьому контексті слід розглядати провокативні інциденти з атаками на танкери в Перській затоці в травні-червні [3, с. 2–3] та саудівські нафтові об'єкти у вересні 2019 р. [3, с. 5–7].

На іранську позицію в міжнародних відносинах впливає певний розподіл керівного складу держави на два табори. Помірковані політики гуртуються навколо президента Хасана Рухані, який представляє реформістське крило іранського політикуму. Він виступає своєрідним «голосом розуму», представляючи Іран як партнера, здатного до домовленостей у переговорах



із Заходом. Іншу позицію посідають представники де факто паралельної релігійної вертикалі влади на чолі з аятолою Алі Хаменеї. Їхня риторика відзначається гостротою та войовничістю. Її важливою складовою стають заяви командування КВІР, у яких підкреслюється міць іранських збройних сил та містяться погрози силам Сполучених Штатів та їх союзників на Близькому Сході.

## ПІДХОДИ АДМІНІСТРАЦІЇ Д. ТРАМПА ДО РЕАЛІЗАЦІЇ АМЕРИКАНСЬКОЇ ПОЛІТИКИ СТОСОВНО ІРАНУ

Сполучені Штати Америки за президенства Д. Трампа розглядають Іран як одну з ключових загроз на міжнародній арені. Занепокоєння Вашингтона викликає агресивна політика Тегерана, яка загрожує американським союзникам у регіоні – Ізраїлю та Саудівській Аравії. У стратегічному плануванні Білий дім оцінює іранську загрозу в комплексі, не розділяючи проблеми реалізації ядерної програми та регіонального ревізіонізму. Серед ключових моментів, які турбують Вашингтон, залишаються: здобуття Іраном ядерної зброї; загроза судноплавству в Ормузькій та Баб-ель-Мандебській протоках; підтримка збройних формувань та проксі-угруповань за кордоном; передача збройних технологій (наприклад, балістичних ракет) партнерам, що несе загрозу союзникам США; агресивні дії в кіберпросторі; ув'язнення громадян США та союзних держав [6, с. 2]. Звинувачення Ірану в невиконанні умов ядерної угоди 2015 р., які стали приводом для активізації антиіранських дій, за таких умов стають чудовим виправданням інформаційної атаки на Іран, основною метою якої є добитися від нього згортання активної дестабілізуючої діяльності в Близькосхідному регіоні. Іншою причиною може стати вплив особистісного чинника на зовнішню політику Сполучених Штатів [6, с. 4]. Президент Трамп послідовно переглядає результати політики свого попередника, фактично знищуючи т. зв. «спадщину Барака Обами», ключовим елементом якої в зовнішньополітичній площині стає саме досягнення домовленостей із Тегераном.

Адміністрація Трампа у відносинах з Іраном вдається до політики «максимального тиску» [2, с. 23], що реалізовується як в економічній площині, так і через проекцію військової сили США в регіоні. У першому випадку йдеться про відновлення антиіранських санкцій. Ще в травні 2018 р. Вашингтон заявив про одно-

сторонній вихід Сполучених Штатів з ядерної угоди. Через півроку було поновлено ключові санкції проти Ірану із поступовим їх розширенням. Так, у квітні 2019 р. США визнали КВІР терористичною організацією [1, с. 7]. На початку травня американці демонстративно збільшили своє угруповання в районі Перської затоки, супроводжуючи це масштабною інформаційною кампанією [3, с. 21]. Апогеєм напруги став інцидент із знищенням іранською ППО американського БПЛА в червні 2019 р. У якості відповіді адміністрація Трампа всерйоз розглядала можливість нанесення удару по іранській території, і лише в останню мить президент відмінив підготовку операції з відплати [2, с. 28].

Варто зауважити, що іранській стратегії Трампа бракує витримки та послідовності. Сполучені Штати завдали швидкий темп ескалації, звертаючись до демонстрації військової сили та провокацій в умовах, коли іранська сторона не давала безпосереднього приводу для них. Згодом це зумовило неочікувану проблему, що постала перед Білим домом, – яким чином реагувати на іранські дії найвищої гостроти. Прикладом останніх стала атака на саудівські нафтопереробні об'єкти на початку вересня 2019 р., здійснена або напяму з іранської території, або ж іранськими проксі у Ємені [7]. Удар по критичній інфраструктурі американського союзника, який мав наслідком коливання цін на світовому ринку енергоресурсів, – та сама ситуація, яка вимагала жорсткої реакції з боку глобального гегемона, яким є Сполучені Штати. Але на практиці вони залишилися з обмеженим колом варіантів. І в результаті відповідь Вашингтона на атаку проти об'єктів компанії Saudi Aramco виявилася відносно слабкою [9]. Не виправдала себе й ініціатива з умиротворюючою пропозицією. Американська сторона запропонувала організувати зустріч на рівні президентів під час візиту Х. Рухані до Нью-Йорка для участі в роботі Генеральної Асамблеї ООН. Разом з відставкою Джона Болтона – відомого «яструба» в команді Трампа – з посади радника президента з питань національної безпеки це заохочувало іранців до прямого діалогу. Втім, пропозиція не знайшла відгуку в Тегерані [8], адже Іран розуміє, що участь у подібній зустрічі на американських умовах буде виглядати як поразка, яка перекреслить основні геополітичні досягнення держави останніх років.

Ослаблює американські позиції в протистоянні з Іраном очевидний факт – Трамп не бажає реальної військової конфронтації. Він прийшов до влади, активно критикуючи інтервенцію-

ністську політику попередників, яка начебто втягувала Сполучені Штати в непотрібні заокеанські конфлікти. Напередодні чергових президентських виборів у США Д. Трамп прагне мобілізувати власний електорат, демонструючи вірність проголошеній програмі раціоналізації американських військових операцій. Звичайно, успіхи на зовнішньополітичній арені також є бажаним досягненням в умовах старту виборчих перегонів. Але для Трампа вигідніше здобути дипломатичну перемогу, продемонструвавши доцільність застосованої проти Тегерана стратегії, аніж розпочинати новий масштабний конфлікт на Близькому Сході.

### ІРАНСЬКЕ ПИТАННЯ В ЗОВНІШНІЙ ПОЛІТИЦІ ПРОВІДНИХ ЄВРОПЕЙСЬКИХ ДЕРЖАВ

Європейські учасники домовленостей з Іраном – Велика Британія, Франція та Німеччина – не підтримують США в іранському питанні. В основі такого підходу лежить невизнання актуальних дій Тегерана як ключової загрози регіональній стабільності та глобальній безпеці. Для Європи Іран не є центром «вісі зла». Його амбітні плани регіонального домінування та активна агресивна політика не становлять для неї пряму загрозу. Натомість іранська проблема хвилює європейців у контексті глобального безпекового питання – забезпечення нерозповсюдження ядерної зброї. Саме в цьому вони вбачають основну загрозу. Відтак європейські держави готові до компромісів. На відміну від адміністрації Трампа, вони вважають за необхідне зберегти в силі ядерну угоду [11, с. 2]. Залучення Тегерана до переговорного процесу та отримання від нього певних гарантій у вигляді підписання Спільного всеосяжного плану дій вбачається реальним кроком для повернення країни в межі визнаних норм системи міжнародних відносин. Це той успіх, який нівелює загрозу остаточного перетворення Ірану на позасистемного гравця, здатного на різкі та непередбачувані дії.

Проте Європі бракує реальних інструментів впливу, які б забезпечили її позицію. Послідовна та жорстка політика Сполучених Штатів, які погрожували покарати будь-яких порушників санкційного режиму у відносинах з Іраном, зв'язувала європейцям руки. Їхні ініціативи не принесли результату. Певні надії покладались на створення спеціального механізму INSTEX (Інструмент підтримки торговельних обмінів), що мав забезпечити недоларові торговельні від-

носини між Європою та Іраном на основі своєрідного бартеру, тобто вивести їх у ту площину, де американські санкції не мають впливу. Але це не вирішило ситуацію, адже функціонал INSTEX обмежений постачанням товарів першої необхідності, відтак не може розглядатись як альтернативний канал зв'язку для іранської нафтової індустрії. Фактично він є політичним інструментом, який не відповідає очікуванням Тегерана [10, с. 1].

Позиція Європи ослаблюється внутрішніми проблемами та іншими безпековими викликами, які відволікають увагу європейських лідерів та заважають формуванню стійкої єдиної позиції. Для Лондона сьогодні ключовим зовнішньополітичним питанням залишається проблема Brexit, яка спричинила тривалу внутрішньополітичну кризу. Канцлер Німеччини Ангела Меркель завжди більше цікавилася європейськими, аніж близькосхідними проблемами. В результаті президент Франції Емманюель Макрон залишається де факто єдиним лідером, який має повноваження та кредит довіри для представлення європейської позиції. Він реалізовує амбітні плани підвищення ролі Франції в регіоні, які проявляються в прагненні відігравати активну роль медіатора під час вирішення кризових питань [12, с. 6–7]. Утім, французькі успіхи на цьому шляху є неоднозначними.

Єдності Європи останнім часом також заважають внутрішньополітичні процеси всередині Британії. Лондон – історично ключовий партнер Вашингтона – традиційно вважається прихильником американської політики на Європейському континенті. Внутрішня дискусія всередині Консервативної партії щодо кандидатури нового прем'єр-міністра після відставки Терези Мей лише підсилила цей статус. Перемога Бориса Джонсона над Джеремі Хантом стала успіхом трансатлантистів у протистоянні з прибічниками континентальної політики та ознаменувала корегування британської позиції в бік Сполучених Штатів.

### ПОЗИЦІЯ РОСІЙСЬКОЇ ФЕДЕРАЦІЇ ТА КНР ЩОДО ІРАНСЬКОЇ КРИЗИ

Інші учасники переговорів щодо ядерної угоди – Росія та Китай – також прагнуть зберегти її в дії. На відміну від європейців, режими в Москві та Пекіні не обмежені ціннісним фактором при формуванні міжнародної позиції, відтак не мають сумнівів щодо підтримки Тегерана. Також вони не втрачають нагоди

використати цей прецедент у боротьбі з геополітичним опонентом – Вашингтоном, звинувачуючи його в невинувато агресивній політиці, яка актуалізує загрозу військової конфронтації в Перській затоці.

Для Росії Іран є важливим регіональним союзником (у т. ч. у військовій сфері), допомога якому стає складовою частиною політики Кремля з повернення країні статусу наддержави та «центру сили» в міжнародних відносинах. З політичної точки зору Москва розглядає Тегеран як своєрідний бульдозер, який перебудовує Близькосхідний простір та розчищає його для посилення російського впливу. Відтак Кремлю вигідно, щоб до певного часу в розпорядженні іранської влади залишалися ресурси для проведення активної регіональної політики.

У той же час американська санкційна політика загрожує російським економічним інтересам. Завдяки партнерським відносинам із Тегераном на політичному рівні російські компанії мають певні преференції для реалізації вигідних проєктів на іранській території. Та попри наявну конфронтацію Москви із Заходом, спричинену в т. ч. російською агресією проти України, вони багато в чому залежать від співпраці з американським та європейським бізнесом. Жорстка позиція Вашингтона змушує росіян відмовитися від перспективних оборудок в Ірані. Наприклад, практично відразу після рішення адміністрації Трампа про вихід із ядерної угоди керівництво нафтової компанії «Лукойл» заявило про переведення в режим очікування власних проєктів на іранському напрямку. Таким чином, загострення дипломатичного протистояння заважає Росії повною мірою використати на власну користь результати, отримані від поглиблення відносин із Тегераном.

Китай при виробленні своєї позиції керується в першу чергу саме економічними інтересами. Пекін протягом останніх років значно активізував кооперацію з Тегераном, основні напрями якої було узгоджено в січні 2016 р. під час візиту до Ірану голови КНР Сі Цзіньпіна. Китайська влада заохочувала національні компанії до реалізації низки амбітних транспортних проєктів на іранській території (розвиток залізничного сполучення, удосконалення інфраструктурних можливостей порту Чабахар тощо). Сьогодні Китай є основним торговельним партнером Ірану та активно інвестує кошти в іранську економіку [5]. Ця держава привертає увагу китайського керівництва через природні багатства, великий ринок для продажу китай-

ських товарів, людські ресурси та регіональний потенціал. Поглиблення китайського впливу в Ірані сприятиме значному посиленню позицій Пекіна в Західній Азії. Також іранське питання має пряме відношення до реалізації стратегічної ініціативи «Один пояс – один шлях», метою якої є створення прямого стабільного транспортного коридору з Далекого Сходу до Європи. Його успішна розбудова вимагає ще й зниження рівня напруги на Близькому Сході. Отже, зайва дестабілізація навколо Тегерана не відповідає інтересам Пекіна. Більше того, географічне розташування Ірану робить його потенційним вузлом трансконтинентального сполучення. Відтак КНР прагне уникнути зайвої ескалації, в той же час використовуючи наявний рівень напруги для того, щоб посилити залежність іранського режиму від китайських коштів та позиції.

## ВИСНОВКИ

Дипломатична криза навколо перспектив та майбутнього іранської ядерної угоди залишається одним з ключових факторів, які впливають на безпекове середовище близькосхідного простору. Агресивний іранський ревізіонізм дестабілізує регіон, загрожуючи інтересам Сполучених Штатів Америки та безпеці їхніх союзників (Ізраїль, Саудівська Аравія). Активне застосування іранцями проксі-сил та підтримка терористичних угруповань стає викликом, на який Вашингтон має реагувати.

Намагаючись запобігти подальшим діям Тегерана, адміністрація Д. Трампа поновлює антиіранські санкції. Таким чином вона має прагнення вибити економічне підґрунтя з-під іранської політики, яке суттєво посилює укладання угоди 2015 р. Використання політики «максимального тиску» покликане змусити іранську владу відступитися від амбітних планів здобуття регіонального лідерства за рахунок контролю над Шийтським півмісяцем. Проте в практичній площині реалізація американської політики (у т. ч. демонстративні акції збройних сил поблизу іранських кордонів) досі не мала успіху – частково через невідповідність реалізованих дій конкретній ситуації, що призводить до обмеження дипломатичного арсеналу, який ще залишився в розпорядженні Білого дому. Очевидно, що президент Трамп не хоче війни з Іраном, особливо напередодні виборів. Але вжиті заходи все ще не призвели до іранської капітуляції, і це актуалізує питання щодо майбутніх маневрів США.

Інші учасники переговорів щодо ядерної угоди виступають за її збереження в дії. Іран апелює до них, наполягаючи на готовності виконувати свої зобов'язання у випадку, якщо вони запропонують реальні альтернативні канали підтримки торговельних відносин, які дозволять обходити американські санкції. Втім, у практичній площині успіхи на цій ниві мізерні. Росія та Китай природно позитивно ставляться до Ірану. Вони не мають зобов'язань перед Вашингтоном, але не здатні самостійно забезпечити Ірану той рівень економічних відносин, який необхідний йому для збереження перспективних темпів розвитку. Натомість провідні країни Західної Європи – Велика Британія, Франція та Німеччина – попри помірковану дипломатичну риторику обмежені в діях, адже не бажають занадто дратувати США. На словах вони підтримують Тегеран, але в практичній площині не можуть запропонувати дієвий механізм кооперації.

Для України конфронтація навколо іранської ядерної угоди та ситуація в Перській затоці не становлять пріоритетного інтересу. Адже для Києва набагато актуальнішими за події на

Близькому Сході є тенденції розвитку безпечного середовища Східноєвропейського простору. Хоча, безперечно, ці процеси заслуговують на увагу через свою значущість для всієї системи міжнародних відносин. Зважаючи на тісні відносини між Тегераном та Москвою, для Києва природно займати критичну стосовно Ірану позицію. В той же час наявність суперечностей з іранського питання між ключовими партнерами України – США та Європою – вимагає виваженого підходу від українського МЗС. В інтересах нашої держави уникати чіткого позиціонування в цьому дипломатичному конфлікті, яке могло би сприйматися як підтримка одного з підходів та критично оцінюватися прихильниками протилежних поглядів. Українська влада не отримає за свою активну позицію геополітичні дивіденди, натомість може зіпсувати відносини з одним із «центрів сили» західного світу. При цьому варто враховувати, що й партнери розуміють віддаленість Києва від близькосхідної проблематики та навряд чи вимагатимуть від нього посиленої підтримки. Таким чином, балансування й маневр між Вашингтоном та європейськими столицями мають стати основою політики України на іранському напрямку.

## Список використаних джерел

1. Katzman K. Iran Sanctions. *Congressional Research Service Report RS20871*. September 11, 2019. 103 p.
2. Katzman K. Iran: Internal Politics and U.S. Policy and Options. *Congressional Research Service Report RL32048*. October 22, 2019. 40 p.
3. Katzman K., McInnis K. J., Thomas C. U.S. – Iran Tensions and Implications for U.S. Policy. *Congressional Research Service Report R45795*. September 23, 2019. 25 p.
4. Vatanka A. Iran's Use of Shi'i Militant Proxies. Ideological and Practical Expediency Versus Uncertain Sustainability. *Middle East Institute Policy Paper*. 2018. № 5. 22 p.
5. Vatanka A. China's Great Game in Iran. *Article in Foreign Policy Magazine*. 2019. Sept. 5. URL: <https://foreignpolicy.com/2019/09/05/chinas-great-game-in-iran/> (дата звернення: 25.11.2019).
6. Thompson J. Trump's Middle East Policy. *CSS Analyses in Security Policy*. 2018. October, № 233. 4 p.
7. Goldenberg I., Thomas K. Trump's Iran Policy is a Failure. *Article in Foreign Policy Magazine*. 2019. Sept. 25. URL: <https://foreignpolicy.com/2019/09/25/trumps-iran-policy-is-a-failure/> (дата звернення: 08.11.2019).
8. Johnson K., Groll E. Bolton is Gone, but Tensions with Iran Remain High. *Article in Foreign Policy Magazine* 2019. Sept. 12. URL: <https://foreignpolicy.com/2019/09/12/bolton-is-gone-but-tensions-with-iran-remain-high-rouhani-jcproa-oil-sanctions-trump/> (дата звернення: 07.11.2019).
9. Tisdall S. Trump's week of dithering over Iran makes America look weak and foolish. *Article in The Guardian newspaper*. 2019. Sept. 21. URL: <https://www.theguardian.com/world/2019/sep/21/donald-trump-iran-saudi-arabia-attacks> (дата звернення: 08.11.2019).
10. Batmanghelidj E., Shah S. Protecting Europe-Iran Trade to Prevent War: A Provisional Assessment of INSTEX. *Global Security Policy Brief*. 2019. 8 p.
11. Dutta A. Analysis of European Responses to Iran Nuclear Deal Crisis. *ICWA Issue Brief*. 2019. June. 6 p.
12. Charillon F. Macron's France in the World: Strategic Challenges, and a Narrow Path. *Security Policy Library*. 2018. № 2. 19 p.
13. Vakil S., Quilliam N. Getting to a New Iran Deal: A Guide for Trump, Washington, Tehran, Europe and the Middle East. *Chatham House Research Paper*. 2019. 58 p.

## References

1. Katzman, K. (2019). Iran Sanctions. *Congressional Research Service Report RS20871* (103 p.) [in English].
2. Katzman, K. (2019). Iran: Internal Politics and U.S. Policy and Options. *Congressional Research Service Report RL32048* (40 p.) [in English].
3. Katzman, K., McInnis, K. J., & Thomas, C. (2019). U.S. – Iran Tensions and Implications for U.S. Policy. *Congressional Research Service Report R45795* (25 p.) [in English].
4. Vatanka, A. (2018). Iran's Use of Shi'i Militant Proxies. Ideological and Practical Expediency Versus Uncertain Sustainability. *Middle East Institute Policy Paper*, 5 (22 p.) [in English].
5. Vatanka, A. (2019). China's Great Game in Iran. *Foreign Policy*. *foreignpolicy.com*. Retrieved from <https://foreignpolicy.com/2019/09/05/chinas-great-game-in-iran/> (viewed 25.11.2019) [in English].
6. Thompson, J. (2018). Trump's Middle East Policy. *CSS Analyses in Security Policy*, 233 (4 p.) [in English].
7. Goldenberg, I., & Thomas, K. (2019). Trump's Iran Policy is a Failure. *Foreign Policy*. *foreignpolicy.com*. Retrieved from <https://foreignpolicy.com/2019/09/25/trumps-iran-policy-is-a-failure/> (viewed 08.11.2019) [in English].
8. Johnson, K., & Groll, E. (2019). Bolton is Gone, but Tensions with Iran Remain High. *Foreign Policy*. *foreignpolicy.com*. Retrieved from <https://foreignpolicy.com/2019/09/12/bolton-is-gone-but-tensions-with-iran-remain-high-rouhani-jcpoa-oil-sanctions-trump/> (viewed 07.11.2019) [in English].
9. Tisdall, S. (2019). Trump's week of dithering over Iran makes America look weak and foolish. *The Guardian*. *www.theguardian.com*. Retrieved from <https://www.theguardian.com/world/2019/sep/21/donald-trump-iran-saudi-arabia-attacks> (viewed 08.11.2019) [in English].
10. Batmanghelidj, E., & Shah, S. (2019). Protecting Europe-Iran Trade to Prevent War: A Provisional Assessment of INSTEX. *Global Security Policy Brief* (8 p.) [in English].
11. Dutta, A. (2019). Analysis of European Responses to Iran Nuclear Deal Crisis. *ICWA Issue Brief* (6 p.) [in English].
12. Charillon, F. (2018). Macron's France in the World: Strategic Challenges, and a Narrow Path. *Security Policy Library*, 2 (19 p.) [in English].
13. Vakil, S., & Quilliam, N. (2019). Getting to a New Iran Deal: A Guide for Trump, Washington, Tehran, Europe and the Middle East. *Chatham House Research Paper* (58 p.) [in English].

# ФОРМУВАННЯ ПРАВОВОЇ КУЛЬТУРИ ГРОМАДЯН ЯК ЧИННИК КОНСОЛІДАЦІЇ УКРАЇНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

Зубченко Сергій Олександрович,

кандидат політичних наук

ORCID: 0000-0001-6909-7881

*У статті* аналізуються деякі актуальні питання, пов'язані з правовою культурою в Україні та її впливом на соціально-політичні процеси. Констатовано наявність значного розриву між нормами чинного законодавства та дійсною практикою їх реалізації в суспільних відносинах усіх рівнів, що є одним із маркерів недостатнього рівня правової культури суспільства (як зовнішньої, так і внутрішньої). Визначено, що такий стан речей справляє відчутний негативний вплив як на ситуацію в гуманітарному просторі, динаміку реформ в Україні, місце нашої держави в різноманітних світових рейтингах, так і на загальнобезпекову ситуацію, що є особливо небезпечним у контексті гібридної війни з боку Росії, що триває. Коротко розглянуто деякі організаційно-правові й інституційні кроки, здійснені в контексті судово-правоохоронної та антикорупційної реформ у період 2015–2019 рр.

Аргументовано думку про те, що передбачуваність юридичних процедур і взаємодій (як судових, так і позасудових), існування внаслідок високої правової культури чітких меж належного та дозволеного для всіх учасників суспільних відносин є каталізаторами позитивних процесів у суспільстві. Зокрема, завдяки цьому суб'єкти правовідносин можуть бути впевненими у захищеності своїх прав і свобод, а отже, відповідним чином вибудувувати лінію своєї поведінки, маючи далекосяжний «горизонт планування» на всіх рівнях взаємодії (від міжособистісного до міжнародного), не зациклюючись виключно на безпекових потребах, без реалізації яких неможливо перейти до забезпечення потреб вищого рівня.

Наголошено на необхідності подальших комплексних державних заходів щодо формування правової культури громадян. Запропоновано низку перспективних кроків щодо підвищення рівня загальної та професійної правової культури, серед яких: усунення критичних недоліків і лакун у законодавстві; ліквідація розриву між чинними юридичними нормами та практикою їх реалізації; розроблення Стратегії зміцнення правової культури; підвищення якості юридичної освіти, осучаснення її форм і змісту; продовження санкційно-обмежувальної політики щодо РФ та її проксі-суб'єктів; реалізація проактивних заходів у суміжних гуманітарних секторах тощо.

**Ключові слова:** право, правова культура, права людини, гуманітарна політика, суспільна консолідація, національна безпека, гібридна війна.

**Zubchenko Serhii**

**FORMATION OF CITIZENS LEGAL CULTURE AS A FACTOR  
OF CONSOLIDATION OF THE UKRAINIAN SOCIETY**

*The article* provides analysis of some topical issues related to the legal culture in Ukraine and its impact on socio-political processes. A significant gap between the norms of the current legisla-

tion and the actual practice of their implementation in public relations at all levels, which is one of the markers of an insufficient level of legal culture of society (both external and internal), is ascertained. It is determined that such a state of affairs has a significant negative impact on the situation in the humanitarian sphere, on the dynamics of reforms in Ukraine, on our country's place in various world rankings, and on the general security situation, which is especially dangerous due to the ongoing hybrid war by Russia. Some organizational, legal and institutional steps taken in the context of judicial, law enforcement and anti-corruption reforms during 2015–2019 are briefly reviewed.

It is argued that the predictability of legal procedures and interactions (both judicial and extrajudicial), the existence of clear boundaries of the proper and permissible for all participants of public relations, which are the results of a high legal culture, are catalysts for positive processes in society. In particular, legal entities can be assured of the protection of their rights and freedoms, and consequently build a line of behavior by having a more far-reaching “planning horizon” at all levels of interaction (from interpersonal to international), not focusing solely on security needs (without providing of which it is impossible to move to a higher level needs).

The need for further comprehensive state measures for the formation of a legal culture of citizens is emphasized. A number of promising steps to increase the level of general and professional legal culture have been proposed, including: elimination of critical shortcomings and flaws in the legislation; closing the gap between applicable legal norms and the practice of their implementation; development of Strategy for strengthening the legal culture; improving the quality of legal education, updating its forms and content; continuation of the sanctions and restrictive measures on the Russian Federation and its proxies; implementation of proactive policy in related humanitarian sectors, etc.

**Keywords:** law, legal culture, human rights, humanitarian policy, social consolidation, national security, hybrid war.

**Постановка проблеми.** Конституція України 1996 р. визначила Україну як демократичну, соціальну, правову державу, в якій людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність та безпека визнаються найвищою соціальною цінністю, а утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави [1, ст. 1, 3]. Проте й через понад 23 роки після ухвалення Основного Закону очевидним є те, що між конституційними нормами і дійсною практикою їх реалізації зберігається значний розрив. Формально інституалізація основних атрибутів правової держави та імплементація переважної частини положень Конституції України до законів і підзаконних нормативно-правових актів, відомчих і регуляторних документів відбулися, але все це, слід визнати, не привело до реального втілення означених політико-правових цінностей у державно-суспільних відносинах (навіть попри те, що норми Конституції є нормами прямої дії [1, ст. 8]). Частково такий стан речей можна пояснити тим, що впродовж 2010–2014 рр. здійснювалося цілеспрямоване нищення національної правової системи України з демонстративним ігноруванням владою вимог законодавства й ухваленням антиконституційних актів законо-

давства для фактичної десуверенізації Української держави та повернення її до сфери монопольного впливу Росії. Проте після Революції Гідності 2014 р. курс на європейську та євроатлантичну інтеграцію було не просто поновлено (підписання та ратифікація Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, внесення змін до ст. 8 Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» щодо поглиблення співпраці із НАТО з метою набуття членства у цій організації), а й закріплено на найвищому конституційному рівні (прийняття Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору)»). Безперечно, зазначене наклало на державу додаткові високі зобов'язання щодо забезпечення верховенства права та безумовного дотримання прав людини. Незважаючи на це, чимало з негативних проявів і тенденцій у правовій сфері не подолані й досі.

У підсумку маємо парадоксальну ситуацію: за наявності в Україні великої (як в абсолютному, так і у відносному вимірі) кількості осіб, що вже мають юридичну освіту або здобувають її,

рівень правової культури та правосвідомості населення залишається незадовільним, що має своє негативне відображення як на побутовому, так і на найвищому державному рівні (зокрема, сприяючи соціальній анемії, деконсолідації й атомізації українського суспільства, створюючи серйозні перешкоди для реалізації національних політичних і безпекових стратегій). Взяти хоча б такий промовистий факт: за останніми соціологічними опитуваннями, 25 % респондентів вважають, що хабар — «це вже норма нашого життя»<sup>1</sup>.

Зазначена проблема набуває особливої гостроти в контексті зовнішньої агресії та перманентної підривної роботи РФ щодо дестабілізації внутрішньої ситуації в Україні.

**Аналіз попередніх наукових досліджень і публікацій.** Загальна та спеціально-правова проблематика формування політичної й правової культури в Україні та світі була предметом науково-аналітичних розвідок таких авторів, як — от А. Ахметов, В. Бабкін, О. Бабкіна, Ю. Битяк, В. Демичева, Р. Котрелл, М. Куркчіан, Д. Нелкен, Н. Оніщенко, С. Сілбі, О. Скакун, Б. Таманаха, Ю. Тодика, М. Уоррінгтон, Л. Фрідман, М. ван Хокке, І. Яковюк та ін. Окремі теоретичні та практичні аспекти у цій сфері також розглядали українські та зарубіжні фахівці, серед яких О. Данильян, О. Дзьобань, С. Дрьомов, І. Зеленко, Ю. Калиновський, М. Козюбра, І. Коліушко, А. Колодій, В. Копейчиков, Г. Попадинець, С. Хантінгтон, С. Шелухин, В. Шишкін та ін. Проте питання впливу правової культури на рівень суспільної консолідації та солідаризації громадян (а так само — її значення для реалізації середньо- та довгострокових цілей державної гуманітарно-безпекової політики) досі залишаються недостатньо вивченими. Водночас зростаюча складність та взаємопов'язаність суспільних процесів у сучасному світі, а також актуалізація новітніх загроз у контексті російської агресії проти України, що триває, з усією очевидністю переводять ці питання з категорії теоретичних питань юридичної науки або вузькоспеціалізованих правових досліджень до категорії цілком практичних проблем державного будівництва. На такий висновок наштовхує й аналіз деяких державно-правових документів (зокрема, Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних

правових інститутів на 2015–2020 роки, Стратегії інформування громадян про гарантовані їм Конституцією та законами України права на період до 2019 року, річних національних програм під егідою Комісії Україна — НАТО тощо).

**Мета статті** — аналіз впливу правової культури на суспільну консолідацію в Україні, а також формування на основі здійсненого аналізу пропозицій та рекомендацій щодо конкретних заходів із зміцнення правової культури громадян для ефективного досягнення цілей європейської та євроатлантичної інтеграції в умовах гібридної агресії, що триває з боку РФ.

**Виклад основного матеріалу.** У найбільш загальному сенсі під правовою культурою зазвичай розуміють сукупність знань, уявлень, переконань і поведінкових моделей, що характеризують ставлення до права та втілюються у відповідних правових практиках (особистих, групових чи суспільних). На думку сучасних українських теоретиків права, правова культура є різновидом загальної культури і включає в себе принаймні три взаємопов'язані елементи: 1) рівень правосвідомості й правової активності громадян; 2) стан юридичної практики (до якої відносять рівень правотворчої діяльності й стан законодавства; рівень судової, правоохоронної діяльності й стан правозастосовної практики); 3) режим законності й правопорядку [2, с. 474–476].

Попри труднощі з кількісним вимірюванням деяких із зазначених елементів, абсолютно всі вони мають цілком конкретний якісний вияв на всіх рівнях державного та суспільного життя, який можна побачити скрізь: від вулиць до найвищих владних кабінетів. З точки зору правової культури, запарковані з порушенням правил дорожнього руху автомобілі, реклама наркотичних засобів на парканах та стінах будинків в українських населених пунктах, анемічна реакція правоохоронних органів навіть на явні, насильницькі кримінальні злочини (справи про напади на громадських активістів С. Стерненка, К. Гандзюк, О. Михайлика, Д. Булаха та ін.), неузгоджені між собою нормативно-правові акти різних державних органів, неприховане порушення народними депутатами вимог ст. 37 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» щодо особистого голосування (т. зв. «кнопкодавство»), призначення на посади суддів осіб, стосовно яких є негативні висновки Громадської ради доброчесності, абсурдні рішення деяких судових органів (включно з окремими рішеннями органу

<sup>1</sup> Чверть українців вважають хабар нормою життя. *Укрінформ*. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/2773223-cvert-ukrainciv-vvazaut-habar-normou-zitta.html> (дата звернення: 04.09.2019).



конституційної юрисдикції) – усе це є проявами одного й того самого явища: *правового нігілізму*.

Незважаючи на різну суспільну небезпечність зазначених проявів, їх об'єднує те, що вони попри систематичність повторення практично не зустрічають протидії з боку компетентних державних органів України. Зазначене підтверджується й аналізом змісту петицій до органів влади, значна частина з яких стосується саме фактів невиконання або неналежного виконання цими органами та посадовими особами норм чинного законодавства. Таке неконтрольоване відтворення патернів протиправної поведінки означає, що ці правопорушення надалі будуть повторюватися знову і знову, адже ігнорується один із ключових принципів юридичної відповідальності – принцип її невідворотності.

Деструктивний вплив низької правової культури на всі сфери державного та суспільного життя важко переоцінити. Ледь не найбільш промовистими маркерами цього є низькі позиції нашої держави у світових рейтингах. Так, за підсумками 2018 р. Україна посідала 71-ше місце за Індексом легкості ведення бізнесу Світового банку<sup>2</sup>, 83-тє – у Глобальному рейтингу конкурентоспроможності ВЕФ<sup>3</sup>, 88-ме – за Індексом людського розвитку ПРООН<sup>4</sup>, 110-тє – за Індексом захисту прав власності (Property Rights Alliance)<sup>5</sup>, 111-тє – за Індексом процвітання (Legatum Institute)<sup>6</sup>, 118-тє – за Індексом свободи людини (Cato Institute, Fraser Institute та Friedrich Naumann Foundation for Freedom)<sup>7</sup>, 120-тє – за Індексом сприйняття корупції (Transparency International)<sup>8</sup> та 147-ме місце – за Індексом економічної свободи (Heritage

Foundation)<sup>9</sup>. Звісно, можна апелювати до того, що більшість рейтингів не позбавлені певних методологічних суб'єктивізмів. Але, знаючи те, що при обчисленні значної частини з них ураховуються правові показники (як-от: верховенство права, якість правової системи, захищеність прав власності, дотримання прав людини тощо), невисокі рейтинги України все ж видаються радше закономірними. Так само закономірними видаються і невисокі обсяги прямих іноземних інвестицій (за 2018 р. – лише 2,36 млрд дол. США)<sup>10</sup>.

З позитивних моментів варто назвати такі: у більшості міжнародних рейтингів Україна демонструє зростання, що є вельми показовим, ураховуючи величезний негативний відбиток, який наклали протиправна анексія Криму, окупація ОРДЛО та збройна агресія РФ, що триває на Донбасі. Та попри наявність певного прогресу і позитивних зрушень загальна динаміка соціально-економічних і суспільно-політичних трансформацій в Україні не відповідає ані заявленим прагненням влади, ані потребам розвитку держави, ані суспільним очікуванням. Формування високої правової культури громадян могло би надати цим процесам нового імпульсу.

Необхідно відзначити, що в період 2015–2019 рр. у цьому напрямку були здійснені певні організаційно-правові й інституційні кроки. Зокрема, розпочато судово-правоохоронну реформу та створено цілу низку антикорупційних органів (НАБУ, НАЗК, САП, Вищий антикорупційний суд). Проте наразі зростання кількості спеціалізованих правоохоронних інституцій не призвело до якихось відчутних змін у правовій ситуації, позаяк у своїй практичній діяльності вони здебільшого керувалися не так цінностями (принципами і нормами) права, як міркуваннями політичної кон'юнктури. Це також було чинником деморалізації та деконсолідації українського суспільства. Як справедливо зазначає голова Human Rights Foundation Г. Каспаров, «без цінностей інституції перетворюються на інструмент корупції та переслідування».

Те ж саме стосується і діяльності інших правоохоронних органів (Національної поліції України,

<sup>2</sup> Doing Business in Ukraine – World Bank Group. *Doing Business*. URL: <http://www.doingbusiness.org/en/data/exploreconomies/ukraine#> (дата звернення: 02.09.2019).

<sup>3</sup> The Global Competitiveness Report 2018. *World Economic Forum*. URL: <http://www3.weforum.org/docs/GCR2018/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2018.pdf> (дата звернення: 02.09.2019).

<sup>4</sup> Індекс людського розвитку: Україна посіла 88 позицію серед 189 країн. *UNDP Україна*. URL: <http://www.ua.undp.org/content/ukraine/uk/home/presscenter/pressreleases/2018/human-development-indices--where-does-ukraine-rank--.html> (дата звернення: 02.09.2019).

<sup>5</sup> International Property Rights Index 2018. *IPRI*. URL: <https://www.internationalpropertyrightsindex.org/country/ukraine> (дата звернення: 02.09.2019).

<sup>6</sup> Ukraine ranks 111-th on the Legatum Prosperity Index. *Legatum Prosperity Index 2018*. URL: <https://www.prosperity.com/globe/ukraine> (дата звернення: 02.09.2019).

<sup>7</sup> Human Freedom Index 2018. *Cato Institute*. URL: <https://object.cato.org/sites/cato.org/files/human-freedom-index-files/human-freedom-index-2018-revised.pdf> (дата звернення: 02.09.2019).

<sup>8</sup> Індекс сприйняття корупції-2018. *Transparency International Ukraine*. URL: <https://ti-ukraine.org/research/indeks-spryinyattyakoruptsiyi-2018/> (дата звернення: 02.09.2019).

<sup>9</sup> Ukraine Economy: Population, GDP, Inflation, Business, Trade, FDI, Corruption. *The Heritage Foundation*. URL: <https://www.heritage.org/index/pdf/2019/countries/ukraine.pdf> (дата звернення: 02.09.2019).

<sup>10</sup> Дані Департаменту статистики та звітності Національного банку України. URL: <https://bank.gov.ua/doccatalog/document?id=29318281> (дата звернення: 02.09.2019).

Генеральної прокуратури України тощо) та судів усіх рівнів. Відповідним є і ставлення до цих інституцій з боку громадян України. Так, за даними другого Всеукраїнського опитування населення України щодо довіри до судової влади, судової реформи та сприйняття корупції, здійсненого в рамках програми USAID «Нове правосуддя» у жовтні 2018 р., судовій владі/судам зовсім не довіряють або скоріше не довіряють 59 % опитаних, органам прокуратури – 53 %, поліції – майже половина (47 %), тоді як повністю довіряють або скоріше довіряють лише 16, 19 та 23 % відповідно. Фактично з усіх державних інституцій позитивний баланс суспільної довіри (+21 %) мають лише Збройні Сили України [3]. Суспільні претензії до діяльності державних органів і посадових осіб яскраво виявились у 2019 р., зокрема в голосуванні громадян за позасистемних кандидатів на чергових президентських та позачергових парламентських виборах.

Зазначене дає підстави фахівцям вести мову про наявність значної «негативної консолідації» в Україні, коли громадян об'єднує негативне ставлення до державних органів, несприйняття деяких напрямів державної політики або окремих політиків. Зростання рівня такої консолідації в умовах скрутного економічного становища значної частини населення та поширення популізму становить істотну загрозу національній безпеці, оскільки підриває легітимність влади [4]. Натомість реалізація національних інтересів України, забезпечення національної безпеки держави вимагають суспільної консолідації зовсім іншого типу – позитивної.

Становище ускладнюється ще й систематичними зусиллями РФ щодо дестабілізації внутрішньої ситуації в Україні. У цьому контексті слід відзначити той прикрий факт, що в чинному законодавстві досі (після п'яти років гібридної війни!) відсутнє визначення поняття «підривна діяльність», що є важливою складовою диспозиції ст. 111 «Державна зрада» Кримінального кодексу України (КК України). У сучасних юридичній літературі та фахових публікаціях правознавці ототожнюють це поняття із спричиненням шкоди різноманітного характеру інтересам держави, її національній безпеці [5, с. 97], вказуючи, що «підривною можна визнати діяльність іноземних держав чи іноземних організацій або їх представників, яка спрямована на ослаблення України (її влади та обороноздатності) і створення загроз національній безпеці» [6, с. 283].

Деякі автори конкретизують, що «підривною слід визнавати будь-яку діяльність, пов'язану: зі спробою зміни системи вищих органів державної влади нелегітимним шляхом (це можуть бути дії, спрямовані на насильницьку зміну чи повалення конституційного ладу або на захоплення державної влади, посягання на життя державного діяча тощо); з втручанням у зовнішню політику України (наприклад, несанкціоноване відповідними органами державної влади України розірвання дипломатичних чи консульських відносин з іншою державою, зрив важливих міждержавних переговорів або глобальних міждержавних форумів); із втручанням у внутрішню політику (скажімо, організація міжконфесійних, міжетнічних та інших конфліктів, розпалювання сепаратистських настроїв серед населення окремих регіонів, фінансування, оснащення чи інше забезпечення незаконних збройних формувань на території України, організація інформаційної експансії з боку інших держав); зі спробою зміни території України (шляхом, наприклад, організації не передбачених Конституцією України референдумів з територіальних питань); зі спробою знизити обороноздатність України (організація і вчинення диверсій у формі дій, спрямованих на зруйнування об'єктів, які мають важливе оборонне значення, прийняття рішень про згортання наукових досліджень у галузі військової науки і техніки, свідоме гальмування приведення мобілізаційних планів у відповідність до сучасних умов, винахід спеціальних вірусів чи внесення їх у комп'ютерні системи з метою утруднення їхньої роботи або знищення накопиченої на магнітних носіях важливої для виконання завдань оборони інформації тощо); зі створенням умов для діяльності на території України іноземних розвідок (вербування агентури серед жителів України, підбір кандидатів для вербування та завчасний підкуп службових осіб, зокрема тих, що допущені до інформації «особливої важливості», підготовка явочних квартир, надання допомоги у придбанні документів прикриття для іноземних розвідників, влаштування їх на посади, пов'язані з можливістю доступу до конфіденційної інформації); з ужиттям заходів щодо посилення економічної залежності України від інших держав (ініціювання розірвання торговельних зв'язків України з іншими державами, підписання від імені України явно економічно не вигідних для неї зовнішньоекономічних контрактів, вчинення диверсій у формі дій, спрямованих на зруйнування об'єктів, які мають важливе народногосподарське значення) тощо» [7]. Втім навести вичерпний перелік дій, які можуть підпадати

під категорію «підривна діяльність», заведве є можливим. Відтак необхідно дати чітке юридичне визначення такої діяльності, зафіксувавши його безпосередньо у ст. 111 КК України. При цьому доречно взяти до уваги відповідний досвід ЄС та США (з огляду на інтенції України щодо європейської та євроатлантичної інтеграції).

**Вплив правової культури на консолідованість демократичного суспільства.** Питання впливу елементів правової культури на соціально-політичні практики та консолідованість демократичного суспільства розглядалося ще правниками XIX–XX ст. Так, іще на початку XX ст. відомий український юрист і державний діяч УНР, професор Українського вільного університету в Празі С. Шелухин писав, що «законність єднає, а беззаконня роз'єднує громадянство» [8, с. 17], підкреслюючи також значення консолідації Українського народу в єдину національну силу для успішної побудови незалежної Української держави. І хоча зазначене писалося насамперед у контексті агресії тодішньої більшовицької Росії проти УНР, воно так само є актуальним і для нинішньої російсько-української війни. Адже в умовах зовнішньої агресії саме рівень консолідації та солідаризації громадян детермінує соціально-психологічну готовність суспільства чинити спротив, значною мірою визначаючи «ціну перемоги» (обсяг ресурсів, сил та засобів, необхідних для її досягнення) для агресора.

Прикметно, що С. Шелухин у своїх працях вказував на деякі не вельми коректні, з юридичної точки зору, рішення тодішньої української влади, яка подекуди нехтувала нормами і принципами права, фактично приносячи їх у жертву ефемерній політичній доцільності та підриваючи фундамент законності та правопорядку. Це також не може не викликати певних паралелей із сучасністю. Як пам'ятаємо, тодішня неконсолідованість української політичної еліти та низька правова організація суспільного життя були серед причин поразки визвольних змагань 1917–1921 рр.

У другій половині XX ст. американський правник Л. Фрідман підкреслював важливе значення «зовнішньої» правової культури (тобто культури не тільки «професіоналів від юриспруденції» («внутрішньої»), а ширших соціальних груп) та зростання суспільного запиту на засоби юридичного захисту для подальших правових та соціальних змін [9, с. 9]. Утім і «внутрішня» правова культура вочевидь відіграє істотну роль.

Як зазначає інший сучасний американський юрист Б. Таманага, «потужна і всепроникна спільна правова культура <...> сприяє, щоб результат справи не визначався особою того, кому випало її судити» [10, с. 153].

Саме вказана «передбачуваність» юридичних процедур і взаємодій (і судових, і позасудових), яка є наслідком високої правової культури, виступає каталізатором позитивних суспільних процесів. Завдяки існуванню чітких меж належного та дозволеного, «правил гри» для всіх учасників суспільних відносин, що забезпечуються наявністю відповідних юридичних норм та ефективних інституцій, котрі гарантують їх виконання (у т. ч. за необхідності й засобами державного примусу), суб'єкти правовідносин можуть бути впевненими в тому, що їхні права та свободи є захищеними, і відповідним чином вибудовувати лінію своєї суспільної поведінки. Це дає можливість мати далекоюсяжний «горизонт планування» на всіх рівнях взаємодії (від міжособистісного до міжнародного), не зациклюючись виключно на безпекових потребах (а саме вони, відповідно до сучасних теорій мотивації, перебувають на наступній сходинці ієрархії після потреб фізіологічних; не забезпечивши їх, неможливо перейти до забезпечення потреб вищого рівня). Тобто, цитуючи Ф. фон Гаска, «уряд мусить виконувати правила, встановлені і проголошені заздалегідь, – правила, що дають змогу з певністю передбачати, як влада використовуватиме свої повноваження здійснення примусу за певних обставин, і планувати власні справи на підставі цього знання». Тоді ті, на кого поширюється дія закону, мають можливість «надійно передбачати, якими правовими нормами можуть регулюватися їхні дії і як ці норми будуть застосовуватися і тлумачитися. Передбачуваність є необхідною складовою завчасного знання, яке уможливорює свободу дії» [10, с. 77–78].

Саме такий формат взаємодії є ключем до формування в суспільстві солідарності та довіри. І саме тому правові принципи та цінності не є лише ефемерними ідеалістичними абстракціями.

Зазначене підтверджується і сучасною теорією ігор (зокрема, в роботах Р. Аксельрода<sup>11</sup>). Так, математично моделюючи різні типи гри з нульовим вигрешем і різними поведінковими

<sup>11</sup> Див., наприклад: Axelrod, R. (2006). *The Evolution of Cooperation*. New York: Perseus Books Group. 241 p.; Axelrod Robert, Cohen Michael. (2008). *Harnessing Complexity*. New York: Basic Books. 208 p.

патернами гравців, можна дійти досить несподіваного (на перший погляд) висновку про те, що саме такий нематеріальний чинник, як довіра, багато чим детермінує кінцевий результат гри, корегуючи дії гравців і впливаючи на обрання ними тієї чи іншої тактики. Причому, якщо в короткостроковій перспективі перевагу в грі отримують гравці, які схильні до шахрайства та підлості, то в довгостроковій перспективі виграють ті, хто будує свою стратегію на довірі та грає чесно. «Довіра дозволяє стосункам розвиватися, проте вам необхідна впевненість в тому, що взаємодія повториться, перш ніж довіра зможе еволюціонувати далі... Манера гри визначається манерами гравців. Проблемаю сьогодення є не стільки те, що люди втрачають почуття довіри, як те, що наше середовище суперечить розвитку довіри. Це може прозвучати цинічно чи наївно – що ми є продуктами нашого середовища – проте теорія ігор нагадує нам, що ми є середовищем один для одного. В короткостроковій перспективі гра визначає поведінку гравців. Але в довгостроковій – гравці визначають поведінку гри. Отже, робіть те, що ви здатні робити, щоб створити умови для розвитку довіри» [11].

**Шляхи підвищення рівня загальної та професійної правової культури.** Слід визнати, що у попередні роки державна правова політика в Україні не відзначалася послідовністю, а здійснювані реформи в правоохоронній, судово-правовій і суміжних сферах мали безсистемний та половинчастий характер. Досі не унормованими залишаються навіть деякі фундаментальні юридичні питання (зокрема, система нормативно-правових актів України). Закономірним наслідком цього стала деградація загальної та професійної правової культури. І справа не в якихось одиничних проявах, хай би якими кричущими вони не були (наприклад, убивство нетверезими поліцейськими малолітньої дитини в м. Переяславі чи явне порушення присяги судді та прийняття завідомо неправосудного рішення суддею Лисичанського міського суду Луганської області В. Фастовцем), а в системних симптомах – анемічній реакції влади та компетентних органів на ці прояви, навіть коли вони носять явний і повторюваний характер (як-от рейдерські захоплення чи масове невиконання законних рішень судів).

Очевидно, що спорадичні показові акції (на кшталт щорічних «тижнів права» чи просвітницького проекту «Я маю право!») самі по собі, без існування загальнонаціональної стратегії зміцнення правової культури, не в змозі змінити

ти загальну невтішну ситуацію з дотриманням законності та правопорядку. Так, їх проведення теж є важливим, проте воно не може підмінити собою повсякденну практичну роботу органів правопорядку та правосуддя із забезпечення дотримання принципів і норм Конституції України.

Одним із пріоритетів має стати підвищення якості національної юридичної освіти, осучаснення її форм і змісту. Корисним у цьому контексті є зарубіжний досвід використання креативних форм освіти (не лише при підготовці правників, а й у цілому в навчальному процесі). Так, у Національному університеті юридичних наук в Колкаті (Індія) студенти опановують правові принципи, даючи юридичну оцінку ситуаціям із казкових романів Дж. Роулінг про Гарі Поттера<sup>12</sup>. У Японії для стимулювання інтересу учнів і студентів до глибшого опанування навчальних предметів із біології та медицини випустили комікс та анімаційний серіал «Клітини в роботі!» (яп. はたらく細胞; англ. Cells at Work!), де в розважальній формі докладно пояснюються принципи біохімічної взаємодії клітин людського організму, функціонування системи кровообігу та кровотворення, імунної системи тощо. У вільному доступі в мережі Інтернет також розміщені безкоштовні навчальні матеріали, що базуються на серіалі<sup>13</sup>.

Як справедливо зазначають теоретики права, «правова культура тісно пов'язана з загальною культурою народу, ґрунтується на її засадах, служить відображенням рівня її розвитку. Формування правової культури не є відокремленим процесом від розвитку інших видів культури – політичної, моральної, естетичної. Це комплексний процес, їх поєднує спільність завдання – створення морально-правового клімату в суспільстві, який би гарантував особі реальну свободу поведінки в поєднанні з відповідальністю перед суспільством, забезпечував її права, соціальну захищеність, повагу її гідності, тобто поставив би людину в центр економічних, соціальних, політичних, культурних процесів» [2]. Саме тому важливим є докладання зусиль для підвищення також і загального рівня культури суспільства.

<sup>12</sup> Indian law school offers course on Harry Potter universe. *The Guardian*. URL: <https://www.theguardian.com/books/2018/oct/25/indian-law-school-offers-course-harry-potter-universe> (дата звернення: 02.09.2019).

<sup>13</sup> Див.: 教育機関 医療施設等の関係者様向け「はたらく細胞」素材無償提供のご案内. *Cells at Work! Official Website*. URL: [https://hataraku-saibou.com/special/content\\_download/](https://hataraku-saibou.com/special/content_download/) (дата звернення: 02.09.2019).

У цьому контексті слід відзначити додатковий негативний вплив, який накладає на суспільну свідомість відтворення різноманітних патернів протиправної поведінки у масовій культурі, позиціонування такої поведінки як «нормальної» або «прийнятної». Особливо це стосується російської культурної продукції, в якій часто спостерігається умисне масове використання дезінформації, ксенофобських, шовіністичних, антидемократичних і антиправових стереотипів, псевдоісторичної пропаганди (зокрема, під маскою «антифашизму»); глорифікація авторитаризму та тоталітаризму; насаджування історичного ревізйонізму, імперського реваншизму та культу сили тощо. Важливим об'єктом зазначеної інформаційно-психологічної агресії є українська молодь (у т. ч. на тимчасово окупованих територіях ОРДЛО та анексованого Криму), яку РФ та її проксі-суб'єкти послідовно намагаються маргіналізувати та криміналізувати (наприклад, через пропаганду різноманітних кримінальних субкультур, на кшталт «АУЕ», та втягування у злочинну діяльність незаконних збройних формувань). Саме тому доцільно продовжувати та розширювати політику організаційно-правових обмежень щодо такого низькопробного продукту та контенту за одночасної реалізації власних проактивних заходів (зокрема, створення якісного цікавого проукраїнського контенту в суміжних гуманітарних секторах, здійсненні відповідних гуманітарних програм – освітніх, наукових, культурних тощо).

Державі також необхідно розширювати використання безпекових можливостей самого суспільства, партнерства з активною громадськістю та приватним сектором у безпекових питаннях. Оптимальним є закріплення цих концептуальних підходів у національних документах стратегічного рівня (як це зроблено, приміром, у США)<sup>14</sup>.

Дуже важливим питанням у контексті подальшого розвитку правової культури, вироблення в суспільстві належного ставлення до приватної власності (що потребує вочевидь окремого наукового дослідження) є також питання унормування обігу цивільної зброї та боеприпасів. В умовах неспроможності національної правоохоронної системи виконувати свої функції щодо юридичного та фізичного захисту громадян України необхідно нарешті дати громадянам дієву можливість реалізовувати фундамен-

тальне конституційне право, закріплене в ст. 27 Основного Закону України. Це є важливим також і з міркувань критичного збільшення «ціни перемоги» для РФ у випадку відновлення повномасштабної воєнної агресії проти України.

Перспективи **подальших досліджень** вбачаються в розробці теоретичних і практичних питань функціонування перехідного (транзитивного) правосуддя (що, як стверджують фахівці, має значний потенціал для ефективного розслідування злочинів російсько-української війни та подолання наслідків діяльності корупційно-олігархічного режиму В. Януковича в Україні)<sup>15</sup>, а також комерційного правосуддя (найбільш свіжим прикладом є створений у 2018 р. Комерційний суд Казахстану)<sup>16</sup> і кіберсудів (які, наприклад, з 2017 р. працюють у КНР і вже навіть використовують технології штучного інтелекту)<sup>17</sup>.

## ВИСНОВКИ

1. Правова культура та правосвідомість громадян є важливим чинником у системі гуманітарної політики держави як з точки зору забезпечення конституційних прав людини, так і з позиції реалізації фундаментальних цілей внутрішньої та зовнішньої політики. Низька правова культура населення призводить до численних негативних проявів у суспільному та державному житті, значно гальмуючи проведення реформ і трансформаційних процесів, негативно впливаючи на міжнародне реноме нашої держави. І навпаки – високий рівень правосвідомості та правової культури сприяє суспільній консолідації та, як наслідок, ефективній реалізації цілей державного будівництва. Саме тому формування високої правової культури населення є нагальним завданням держави.

<sup>15</sup> Див., наприклад: Базове дослідження із застосування правосуддя перехідного періоду в Україні: монографія / за заг. ред. А. П. Буценка, М. М. Гнатовського. Київ: «РУМЕС», 2017. 592 с.; Правосуддя перехідного періоду в Україні: механізми та перспективи. *Українська Гельсінкська спілка з прав людини*. URL: <https://helsinki.org.ua/articles/pravosuddya-perehidnoho-periodu-v-ukrajini-mehanizmy-ta-perspektivy/> (дата звернення: 02.09.2019).

<sup>16</sup> Див., наприклад: UK judges head new court in Kazakhstan. *The Times*. URL: <https://www.thetimes.co.uk/article/uk-judges-head-new-court-in-kazakhstan-0dkf6c87d> (дата звернення: 02.09.2019).

<sup>17</sup> Див., наприклад: Cybercourts ease judicial workloads, provide better rulings. *China Daily*. URL: <http://www.chinadaily.com.cn/a/201904/08/WS5caa8ba7a3104842260b4c40.html>; Beijing Internet court launches AI judge. *Xinhua*. URL: [http://www.xinhuanet.com/english/2019-06/27/c\\_138178826.htm](http://www.xinhuanet.com/english/2019-06/27/c_138178826.htm) (дата звернення: 02.09.2019).

<sup>14</sup> Див., наприклад: First National Strategy for Homeland Security. *US Department of Homeland Security*. С. VIII. URL: <https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/nat-strat-hls-2002.pdf> (дата звернення: 02.09.2019).

Зазначене є тим більш актуальним в умовах гібридної війни з боку РФ, що триває. Втілення деокупаційних та реінтеграційних інтенцій вимагає консолідації суспільства навколо засадничих національних інтересів України. У цьому аспекті суспільна консолідація є стратегічним нематеріальним ресурсом національної безпеки, такою собі «гуманітарною зброєю». Адже саме вона в найскладніший період воєнного протистояння 2014–2015 рр. дала змогу Україні, несподівано для багатьох, дати гідну відсіч агресії РФ та зберегти державний суверенітет і незалежність.

2. Попри вжиті в 2015–2019 рр. нормотворчі, організаційно-правові та інституційні кроки поступ судово-правоохоронної та антикорупційної реформ наразі є недостатнім, як з точки зору забезпечення дійсних справедливості, законності та правопорядку, так і практичних потреб економіки та національної безпеки. Унаслідок несистемності та непослідовності здійснюваних трансформаційних зусиль, незадовільної роботи загальних та спеціалізованих судових і правоохоронних органів та відомств, а подекуди й демонстрування відвертого непрофесіоналізму та правового нігілізму представників органів влади і посадових осіб, рівень довіри громадян до державних інституцій залишається низьким, виступаючи джерелом генерування «негативної консолідації», що має вкрай деструктивний вплив як на загальну суспільно-політичну та соціально-економічну ситуацію, так і на правову культуру. Окремо слід зазначити, що наявні в Україні проблеми дають антиукраїнським силам додаткові підстави для критики європейського та євроатлантичного курсу нашої держави.

Нагальними вимогами є ліквідація розриву між юридичними нормами та їх практичною реалізацією; відхід від практики, коли уповноважені органи керуються не правовими нормами, цінностями та принципами, а міркуваннями політичної кон'юнктури. Вказане вимагає неухильного дотримання засадничого для сучасної правової культури принципу невідворотності покарання: публічні та посадові особи, які вчинили протиправне діяння (дію чи бездіяльність) або допустили поведінку, що підриває довіру суспільства до державної служби, мають неодмінно та оперативного притягатися до юридичної відповідальності.

Доцільною також є розробка та ухвалення загальнонаціональної Стратегії зміцнення правової культури (з подальшим прийняттям на її

виконання відповідної державної цільової програми).

3. Звичайно, рівень правової культури громадян не можна підняти миттєво, шляхом ухвалення якогось одного закону чи іншого державного документа. Проте державі в особі уповноважених органів та національній політичній еліті належить провідна роль у формуванні та зміцненні цієї культури.

Основний акцент державної правоохоронної та регуляторної діяльності з формування високої правової культури населення в Україні має бути зроблено на таких позиціях:

- 1) усунення критичних лакун у чинному законодавстві, забезпечення його внутрішньої несуперечливості, гармонізації з положеннями міжнародного права, відповідності сучасним реаліям і трендам, а також гуманітарно-безпековим імперативам в умовах російської агресії, що триває. Зокрема, необхідно нарешті на законодавчому рівні чітко визначити систему нормативно-правових актів; остаточно схвалити проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення гармонізації кримінального законодавства з положеннями міжнародного права (реєстр. № 9438); дати, з урахуванням досвіду ЄС та США, юридичне визначення поняття «підривна діяльність», зафіксувавши його безпосередньо в ст. 111 КК України; ухвалити Закон щодо цивільної зброї та боєприпасів;
- 2) забезпечення неухильного дотримання всіма суб'єктами правовідносин норм чинного законодавства, безумовної реалізації права на справедливий, проведений у розумні строки судовий розгляд справ громадян, а також повноти та вчасності виконання рішень судів, що набрали юридичної сили;
- 3) підвищення якості юридичної освіти, осучаснення її форм і змісту (зокрема, з використанням новітніх методик та освітніх технологій, адаптацією прогресивного зарубіжного досвіду).
4. Формування в Україні високої правової культури європейського типу вимагає продовження та розширення санкційно-обмежувальної політики щодо РФ та її проксі-суб'єктів у гуманітарно-культурній, інформаційній сферах, позаяк значна частина російського культурного продукту та відповідного контенту сповнена не

лише цілеспрямованої дезінформації, насаджування національної ворожнечі та дискримінації, антидемократичних і антиправових стереотипів, а й виправдань російської агресії проти України, пропаганди війни, глорифікації комуністичного режиму (є злочинами згідно зі ст. 436 та 436-1 КК України відповідно) тощо. Крім того, держава-агресор та її маріонеткові структури в окупованих ОРДЛО та анексованому Криму продовжують здійснювати інформаційно-психологічні спецоперації проти української молоді з метою її маргіналізації та криміналізації (наприклад, через пропаганду кримінальних субкультур, втягування у злочинну діяльність незаконних збройних формувань, окупаційних силових структур тощо).

Одночасно Українській державі слід докладати зусиль для реалізації власних проактивних заходів у суміжних гуманітарних секторах (зокрема, створення якісного цікавого проукраїнського контенту, запровадження відповідних гуманітарних програм – освітніх, наукових, культурних тощо). Необхідно також розширювати використання безпекового потенціалу са-

мого суспільства, налагоджуючи максимально партнерські взаємовідносини із активною громадськістю та приватним сектором у безпекових питаннях (ураховуючи зарубіжний досвід, оптимальним є закріплення цих концептуальних підходів у державних стратегічних документах, наприклад, у Стратегії національної безпеки).

Реалізація вказаних кроків дозволить зміцнити правову культуру населення та реалізувати її позитивний консолідаційний потенціал, наблизивши нашу державу до європейських правових цінностей і стандартів, а отже, до реалізації цілей, зафіксованих у національних стратегічних документах та міжнародних угодах України. Відсутність прогресу щодо встановлення в Україні режиму дійсної законності та справедливого правопорядку з високою ймовірністю призведе до радикалізації суспільних настроїв і створення сприятливого підґрунтя для протестних рухів різного характеру, що негативно позначиться на динаміці реформ та національного економічного поступу, а також на стані національної безпеки.

## Список використаних джерел

1. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року (зі змінами та доповненнями). URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/print1443605893543491> (дата звернення: 15.08.2019).
2. Скакун О. Ф. Теорія держави і права. Харків : Консум, 2001. 656 с.
3. Результати другого Всеукраїнського опитування населення України щодо довіри до судової влади, судової реформи та сприйняття корупції / Програма USAID «Нове правосуддя». 2018. Жовтень. URL: [https://newjustice.org.ua/wp-content/uploads/2018/11/1\\_NJ\\_October\\_2018\\_SurveyPublic\\_Result\\_UKR.pdf](https://newjustice.org.ua/wp-content/uploads/2018/11/1_NJ_October_2018_SurveyPublic_Result_UKR.pdf) (дата звернення: 15.08.2019).
4. Валевський О. Л. Функції культури у формуванні суспільної консолідації України : аналіт. записка / Національний інститут стратегічних досліджень. Київ : НІСД, 2019. URL: <https://www.niss.gov.ua/sites/default/files/2019-07/ANALIT%20VALEVSKY%20HUMANE%20DEVELOPMENT%201%202019%201.pdf> (дата звернення: 15.08.2019).
5. Загинеї З. Надання допомоги в проведенні підривної діяльності проти України як спосіб вчинення державної зради. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2016. № 3. С. 86–101. URL: <http://www.chasopysnaru.gov.ua/chasopys/ua/pdf/11-2016/zaginej.pdf> (дата звернення: 15.08.2019).
6. Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України / за заг. ред. О. М. Джужі, А. В. Савченка, В. В. Чернея. Київ : Юрінком Інтер, 2018. 1104 с.
7. Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України / за ред. М. І. Мельника, М. І. Хавронюка. Київ : Юридична думка, 2010. 1288 с.
8. Шелухин С. Петлюрівці в світлі права. Львів ; Відень : Український прапор, 1922. 24 с.
9. Nelken, D. (2004). Using the Concept of Legal Culture. *Berkeley Law*. (27 p.). URL: [https://www.law.berkeley.edu/files/Nelken\\_-\\_Using\\_the\\_Concept\\_of\\_Legal\\_Culture.pdf](https://www.law.berkeley.edu/files/Nelken_-_Using_the_Concept_of_Legal_Culture.pdf) (дата звернення: 15.08.2019).
10. Таманага Б. Верховенство права: історія, політика, теорія / [пер. з англ. А. Іщенко]. Київ : ВД «КМА», 2007. 208 с.
11. The Evolution of Trust by Nicky Case. URL: <http://ncase.me/trust/> (дата звернення: 15.08.2019).

## References

1. Konstytutsiia Ukrainy, pryiniata na piatii sesii Verkhovnoi Rady Ukrainy 28 chervnia 1996 roku (zi zminamy ta dopovnenniamy) [Constitution of Ukraine, adopted at the fifth session of the Verkhovna Rada of Ukraine on June 28, 1996 (as amended)]. (n. d.). *zakon5.rada.gov.ua*. Retrieved from <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/print1443605893543491> (viewed 15.08.2019) [in Ukrainian].
2. Skakun, O. F. (2001). *Teoriia derzhavy i prava [The Theory of Law and State]*. Kharkiv: Konsum (656 p.) [in Ukrainian].
3. Rezultaty drugoho Vseukrainskoho opytuvannia naseleння Ukrainy shchodo doviry do sudovoi vlady, sudovoi reformy ta spryiniattia koruptsii [Result of the Second National Public Survey Regarding Trust in the Judiciary, Judicial Reform and Perception of Corruption]. (2018). *newjustice.org.ua*. Retrieved from [https://newjustice.org.ua/wp-content/uploads/2018/11/1\\_NJ\\_October\\_2018\\_SurveyPublic\\_Result\\_UKR.pdf](https://newjustice.org.ua/wp-content/uploads/2018/11/1_NJ_October_2018_SurveyPublic_Result_UKR.pdf) (viewed 15.08.2019) [in Ukrainian].
4. Valevskyi, O. L. (2019). Funktsii kultury u formuvanni suspilnoi konsolidatsii Ukrainy [The Functions of Culture in Forming Ukraine's Social Consolidation]. Kyiv: NISS. *www.niss.gov.ua*. Retrieved from <https://www.niss.gov.ua/sites/default/files/2019-07/ANALIT%20VALEVSKY%20HUMANE%20DEVELOPMENT%201%202019%201.pdf> (viewed 15.08.2019) [in Ukrainian].
5. Zahynei, Z. (2016). Nadannia dopomohy v provedenni pidryvnoi diialnosti proty Ukrainy yak sposib vchynennia derzhavnoi zrada [Assistance in conducting subversive activities against Ukraine as a way of committing treason]. *Naukovyi chasopys Natsionalnoi akademii prokuratury Ukrainy – Scientific journal of the National Academy of Public Prosecutor's Office of Ukraine*, 3 (11), 86–101. *www.chasopysnapu.gp.gov.ua*. Retrieved from <http://www.chasopysnapu.gp.gov.ua/chasopys/ua/pdf/11-2016/zaginej.pdf> (viewed 15.08.2019) [in Ukrainian].
6. Dzhuzha, O. M., Savchenko, A. V., & Chernei, V. V. (Eds.). (2018). *Naukovo-praktychnyi komentar Kryminalnogo kodeksu Ukrainy [Scientific and practical commentary of the Criminal Code of Ukraine]*. Kyiv: Yurincom Inter (1104 p.) [in Ukrainian].
7. Melnyk, M. I., & Khavroniuk, M. I. (2010). *Naukovo-praktychnyi komentar Kryminalnogo kodeksu Ukrainy [Scientific and practical commentary of the Criminal Code of Ukraine]*. Kyiv: Yurydychna Dumka [in Ukrainian].
8. Shelukhyn, S. (1922). *Petliurivtsi v svitli prava [Petliurians in the Respect of Law]*. Lviv ; Viden: Ukrainskyi prapor [in Ukrainian].
9. Nelken, D. (2004). Using the Concept of Legal Culture. *Berkeley Law*. *www.law.berkeley.edu*. Retrieved from [https://www.law.berkeley.edu/files/Nelken\\_-\\_Using\\_the\\_Concept\\_of\\_Legal\\_Culture.pdf](https://www.law.berkeley.edu/files/Nelken_-_Using_the_Concept_of_Legal_Culture.pdf) (viewed 15.08.2019) [in English].
10. Tamanaha, B. (2007). *Verkhovenstvo prava: istoriia, polityka, teoriia [On the Rule of Law: History, Politics, Theory]*. (A. Ishchenko, Transl.). Kyiv: VD «KMA» (208 p.) [in Ukrainian].
11. The Evolution of Trust by Nicky Case. (2017). *ncase.me*. Retrieved from <http://ncase.me/trust/> (viewed 15.08.2019) [in English].



# КОСОВСЬКЕ ПИТАННЯ У КОНТЕКСТІ БЕЗПЕКОВОЇ СИТУАЦІЇ НА БАЛКАНАХ: ВИКЛИКИ ДЛЯ УКРАЇНИ

**Орлик Вікторія Володимирівна,**

*кандидат історичних наук*

*ORCID: 0000-0003-4250-5560*

*У статті* розглянуто основні тенденції внутрішньополітичної ситуації, що склалася в Сербії та частково визнаній Республіці Косово (РК), у контексті процесів довкола врегулювання проблеми статусу РК. Констатується поєднання низки проблем внутрішнього розвитку (відсутність політичного консенсусу еліт, слабкість економік, повільність упровадження реформ в системі управління, невирішені міжетнічні питання, високий рівень безробіття) із потужним тиском зовнішніх сил щодо необхідності остаточного врегулювання питання суверенітету і визнання Республіки Косово.

Проаналізовано актуальний стан двостороннього діалогу між Белградом і Приштиною щодо досягнення всеосяжної політичної угоди для нормалізації відносин; ключові чинники зовнішньополітичних впливів на сторони конфлікту. Означено основні тенденції розвитку ситуації, безпекові загрози, що несе в собі пролонгація Косовського врегулювання для Балканського регіону; аналізуються посередницькі зусилля ЄС, інтереси і впливи третіх сторін, перспективи остаточного врегулювання. Євроінтеграція залишається єдиним стратегічним вектором розвитку для країн Балканського регіону, у т. ч. Сербії та Косова. Визнання Республіки Косово є запорукою і головною передумовою успішності євроінтеграційного курсу Белграда. У випадку, якщо процес інтеграції держав регіону з ЄС буде заморожений, високою є імовірність відновлення та посилення регіональних конфліктів. Нинішня криза на Балканах гостро позначила необхідність політичного рішення Косовського врегулювання та поставила під сумнів здатність Євросоюзу одноосібно виступити ефективним посередником.

Представлена сторонами ідея етнотериторіального обміну як частина плану нормалізації відносин між Сербією та Косовом містить у собі серйозну небезпеку, оскільки зміни кордонів за етнічними ознаками з високою імовірністю призведуть до відновлення етнічного протистояння, а беручи до уваги цілу низку взаємних територіальних претензій серед держав Балканського регіону, можуть спровокувати ланцюгову реакцію.

**Ключові слова:** Сербія, Балканський регіон, Косово, регіональний конфлікт, міжнародне посередництво, етнотериторіальний обмін.

**Orlyk Viktoriia**

**THE KOSOVO ISSUE IN THE CONTEXT OF THE SECURITY SITUATION ON THE BALKANS: CHALLENGES FOR UKRAINE**

*The article* deals with the main tendencies of the domestic political situation in Serbia and Kosovo, a partially recognized state, in the context of the complex process of post-conflict resolution. A number of problems of the internal development (lack of political elites consensus, weakness of economies, slow implementation of reforms in the governance, unresolved inter-ethnic issues etc.) combined with a tight pressure of leading foreign forces are assessed.

The current state of bilateral dialogue between Belgrade and Pristina concerning the achievement of a comprehensive political agreement for the normalization of relations and the key factors of foreign influences on the both sides are analyzed. The main tendencies, the security threats of non-resolving Kosovo precedent for the Balkan region are determined; the mediation efforts of the EU, interests and influences of third parties, prospects for a final agreement are considered.

European integration remains the one strategic vector for all Balkan countries, including Serbia and Kosovo. Recognition of the Republic of Kosovo is a guarantee, a crucial point and an essential precondition for the success of this strategy for both countries. At the same time, if the European integration of Balkan states is frozen, the probability of the restoration and strengthening of regional conflicts will increase. Therefore, the effects of these changes will have a direct impact on European stability and security, and certainly have an impact on the international context.

The idea of ethnic-territorial exchange as part of the plan for the normalization of relations between Serbia and Kosovo, presented by the parties, poses a serious danger, since changes of borders on the ethnic grounds with high probability will lead to the resumption of ethnic confrontations. Taking into account a number of the mutual territorial claims among the Balkan states it can provoke a chain reaction.

**Keywords:** Serbia, the Balkan region, Kosovo, regional conflict, international mediation, Ethnic-territorial exchange.

**Постановка проблеми.** З огляду на цілий комплекс культурно-історичних, політичних та соціально-економічних причин Балканський регіон залишається особливо чутливою зоною європейської та світової безпекової політики. Підвищена конфліктогенність регіону, унікальність безпекової ситуації, позначена терміном «балканізація», у поєднанні з визначальним значенням зовнішніх впливів на розвиток Балканських країн роблять цей регіон потенційною зоною зіткнення інтересів провідних світових сил сучасності, причому не тільки держав, а й наднаціональних структур.

Поєднання низки проблем внутрішнього розвитку з потужним тиском зовнішніх сил та глобальними проблемами (незаконна міграція, наркотрафік, торгівля зброєю тощо) створюють в регіоні потенційно вибухонебезпечну ситуацію. І якщо частина балканських країн хоча би формально «захищена» від зовнішніх загроз членством у ЄС та НАТО, деякі республіки колишньої Югославії перебувають у доволі непевній ситуації, зважаючи на очевидну кризу системи міжнародних безпекових договорів і гарантій. Нині попри наявність цілої низки внутрішньополітичних проблем основною перешкодою на євроінтеграційному шляху Сербії залишається питання невизнання Косова.

Актуальність дослідження зумовлена кількома чинниками: це важливість стабільного та без-

печного розвитку Балканського регіону для розвитку партнерських відносин України з державами регіону; необхідність розбудови прагматичних конструктивних відносин із Сербією, що позиціонує себе як лідера регіону, одночасно беручи до уваги потужний вплив РФ на сербську владу і традиційну популярність проросійських настроїв у сербському суспільстві; необхідність оновлення офіційної позиції України щодо питання визнання (невизнання) Косова з огляду на зрушення в позиціях сторін конфлікту, очевидні зміни в підходах провідних зовнішніх партнерів, нові тенденції у європейському безпековому середовищі тощо.

**Аналіз останніх наукових досліджень і публікацій.** У лютому 2018 р. Європейська Комісія прийняла Стратегію «Надійна перспектива розширення ЄС та його посилення взаємодія із Західними Балканами» [1] (до регіону віднесено Албанію, Боснію і Герцеговину, Республіку Косово, Македонію, Сербію, Чорногорію), тим самим підтверджуючи та підкреслюючи бачення саме європейського майбутнього для країн регіону. Цей новий стратегічний документ ЄС свідчить про розуміння важливості регіону Західних Балкан для сталого та успішного розвитку Євросоюзу в цілому.

З появою цього стратегічного документа відновилися експертні дискусії щодо безальтернативності європейського майбутнього для

держав регіону, що зумовило проведення досліджень про вплив зовнішніх сил, які в різний спосіб намагаються відновити і посилити свій вплив в регіоні, пропонуючи альтернативну перспективу (М. Галеотті [2], Д. Бечев [3], В. Чернева [4], С. МакДоналд, М. Савич). Важливими для розуміння шляхів вирішення Косовського питання є експертні думки дипломатів, які безпосередньо залучені до процесів Косовського врегулювання (Р. Купер, А. Роан, Н. Дімітров). Активну дискусію проводять сербські експерти, котрі сповідають різні політичні погляди на перспективи розвитку Балканського регіону (С. Гаїч, В. Буїч, Б. Варга).

Широко представлені експертні дослідження російських балканістів (Є. Пономарьова, К. Ентіна, П. Кандель, М. Саморуков); підкреслену увагу російського експертного середовища до проблем Балканського регіону засвідчує низка праць Центру з вивчення сучасної балканської кризи при Інституті слов'янознавства РАН під проводом Є. Гуськової.

Вітчизняні дослідники (В. Яровий, М. Каменецький, Н. Іщенко, О. Павленко, Т. Левонюк) у своїх дослідженнях неодноразово висвітлювали різні аспекти розв'язання Косовської кризи в регіональному та загальноєвропейському безпекових контекстах.

**Метою статті** є аналіз впливу процесу міжнародного визнання Косова на безпекову ситуацію в Балканському регіоні та у Європі загалом.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Чергове загострення по лінії Белград – Приштина наприкінці травня 2019 р., аж до застосування косовського спецназу та розпорядження сербського президента Александра Вучича привести збройні сили Сербії в бойову готовність, вкотре продемонстрували примарність перспектив нормалізації відносин між частково визаним Косовом та Сербією. Необхідність всеохоплюючої нормалізації визнано ключовим чинником євроінтеграційного поступу Сербії, а отже, і наріжним каменем стабілізації всього Балканського регіону.

**Політична ситуація в Сербії.** З кінця 2018 р. в Белграді тривають народні виступи проти політики правлячої консервативної Сербської прогресивної партії та її лідера президента Вучича, відбуваються протести проти криміналізації суспільства, протестувальники висувають вимоги щодо розширення доступу представникам

політичної опозиції до загальнодержавних ЗМІ тощо. Одним із головних політичних питань є *оприлюднення чіткої позиції та плану щодо врегулювання питання Косова*, а отже, і подальшого зовнішньополітичного вектору розвитку країни.

На тлі чергового загострення в Косово президент Сербії А. Вучич 27 травня 2019 р. виступив перед парламентом із доповіддю, що була присвячена сербсько-косовським переговорам, які відбувалися протягом останніх шести років після укладання Брюссельської угоди за посередництва ЄС (2013 р.). Президент закликав сербський народ визнати, що Косово втрачене для Сербії, а єдиним виходом залишається шлях мирного врегулювання, переговори та досягнення компромісу [5].

Сербські опозиційні сили критично сприйняли президентську доповідь. Зокрема, лідер радикального проросійського руху «Двері» Б. Обрадович заявив, що загострення в Косово стало наслідком домовленостей сербського президента зі своїм косовським колегою Хашимом Тачі, метою яких є визнання Сербією незалежності Косова, і висловив обурення з приводу невтручання сербської армії у події в Косово для захисту місцевих сербів [6].

Варто зазначити, що, незважаючи на високий рівень консолідації влади, у правлячій Сербської прогресивної партії А. Вучича спостерігаються об'єднавчі тенденції і в середовищі вкрай різномірної політичної опозиції.

Восени 2018 р. у відповідь на наростання внутрішньополітичних проблем сербська політична опозиція змогла об'єднатись у Союз за Сербію (SzS), до складу якого увійшли і прозахідні, і національно-патріотичні, проросійські сили. Через своїх представників об'єднання представлене в парламенті (приблизно 12 % – 30 депутатів) і має намір бойкотувати можливі позачергові вибори. Якщо порівняти зміст програми найсильнішого опозиційного Альянсу для Сербії з політикою, яку проводить правляча коаліція, то між ними майже не існує істотної різниці: це популістські гасла та вимоги з акцентом на збереженні Косова, необхідності вирішення сербського питання в усьому Балканському регіоні, антинаатовською риторикою, з прихованими антизахідними і сильними русофільськими настроями. На відміну від урядових «прогресистів» Вучича, SzS у своїй програмі навіть не згадує про інтеграцію до Європейського Союзу.

**Економічні аспекти.** За оцінками міжнародних експертів, економічне зростання Сербії не можна назвати надто успішним: згідно із даними ЄБРР економічне зростання в 2018 р. становило 4,2 % проти 1,9 % – у 2017 р. А. Вучич і Сербська прогресивна партія перебувають при владі з 2012 р., і сукупне зростання ВВП за цей час становило менше ніж 13 % (у середньому менше 2 % у рік). Очікується, що зростання в перспективі наступних п'яти років становитиме 3,5–4 %, чого недостатньо для позицій регіонального лідера. Таке повільне зростання для економіки країни, де ВВП на душу населення становить лише 37 % від середнього по ЄС, означатиме перебування на економічній периферії Євросоюзу, особливо зважаючи на економічні успіхи сусідньої Румунії (30 % – із 2012 р., або 4,4 % у рік).

Експерти вказують на те, що невисокі темпи відновлення економіки Сербії припали на період глобального економічного зростання, а отже, фундаментальними причинами цього є глибокі структурні проблеми і дисбаланси сербської економіки, серед яких: зарегульованість середнього та малого бізнесу, непрозора та неефективна податкова система, призупинення процесів децентралізації, скорочення державних інвестицій, їх невисока ефективність внаслідок субсидування застарілих низькотехнологічних виробництв, відмова від реформування великих державних підприємств типу Telekom и EPS тощо [7].

Одночасно сербські урядовці стверджують, що економічні тенденції є виключно позитивними, неперервне зростання економіки триває з 2014 р., а безробіття – одну з основних проблем національної економіки – вдалося звести до 11,3 % (для порівняння: у 2012 р. рівень безробіття сягав майже 25 %). Крім того, істотно зменшився державний борг (до 50,2 % ВВП), тоді як у 2013 р. він становив 80 % ВВП, а в рейтингу легкості ведення бізнесу Doing Business Score 2019 Сербія посіла 48-ме місце, випередивши Чорногорію (50-те), Румунію (52-е), Хорватію (58-ме).

**Євроінтеграція Сербії і питання визнання Косово.** Єврокомісія 6 лютого 2018 р. представила нову Стратегію розширення та посилення взаємодії ЄС із Західними Балканами (йшлося про Албанію, Сербію, Чорногорію, Македонію, Боснію і Герцеговину (БіГ), Республіку Косово), що було розцінено як завершення мораторію на розширення Євросоюзу. Важливим чинником є фіксація часового орієнтиру – 2025 р.

для Чорногорії та Сербії, проте це не означатиме їх гарантованого вступу до ЄС без виконання низки зобов'язань, насамперед пов'язаних із врегулюванням територіальних суперечок і питань кордонів.

За словами Єврокомісара з питань політики суспільства і розширення ЄС Йоханесса Хана, Євросоюз не збирається імпортувати двосторонні суперечки. Сербія повинна підписати і застосувати юридично зобов'язуючу угоду з Косовом. *Визнання Республіки Косово є запорукою і головною передумовою успішності євроінтеграційного курсу Сербії.* Через те, що це питання є досить чутливим для внутрішньополітичної ситуації, очевидно, що досягнення компромісу визначатиме подальшу політичну долю президента А. Вучича.

З точки зору політичного прагматизму, остаточне вирішення Косовського питання має низку раціональних аргументів. Так, зрозуміло, що збереження сербського суверенітету над Косовом залишається суто номінальним, повернення територій, які де-факто існують самостійно з 1999 р., є нездійсненим, а враховуючи демографічні зміни, економічні й політичні проблеми краю, – неможливим.

Протягом 2018 р. президент А. Вучич зробив низку заяв, які були сприйняті як готовність остаточно розв'язати питання Косова. Це викликало потужний опір всередині країни: т. зв. «внутрішній діалог», ініційований всередині країни президентом, засвідчив неготовність сербських еліт до прийняття кардинального рішення. Як наслідок, на порядок денний знову винесене питання референдуму. А. Вучич, який донедавна відкидав ідею плебісциту, заявив, що «не ховатиметься від громадян», і підтвердив, що референдум є одним зі шляхів внесення змін до конституції країни.

Опозиція ще з 2012 р. вимагає проведення референдуму, і з того часу кількість прибічників євроінтеграції залишається практично незмінною – близько 50 %. Натомість, коли йдеться про необхідність у зв'язку з цим «відмовитися від Косова», готовність до такого кроку висловлює лише 20 % громадян.

У жовтні 2017 р. сербські ЗМІ із посиланням на дипломатичні джерела повідомили про ще один варіант вирішення проблеми Косова – виключення із конституції Сербії згадки про те, що «Косово входить до складу Сербії на правах автономії», та на цій підставі підписання дво-

сторонньої угоди. На думку експертів, таке рішення може бути прирівняне до фактичного визнання незалежності краю. Проте цей шлях також передбачає проведення референдуму, результатом якого вочевидь буде негативним.

Одним із найавторитетніших інститутів, який категорично відкидає будь-які натяки на можливість визнання Косова, залишається Сербська православна церква, заперечуючи плани розподілу, обміну територіями або розмежування.

**Етнотериторіальний обмін.** Нині вихідні позиції сторін містять принципову суперечність: Белград заявляє про готовність шукати компроміс, не визнаючи незалежність Косова, а Приштина – про неможливості будь-якого компромісу до визнання незалежності. В таких умовах появу ідеї етнотериторіального обміну як основи майбутнього компромісу між Сербією та Косовом доцільно розглядати як тактичний крок, що продемонструє населенню країн та зовнішнім партнерам можливості й межі для досягнення реальних домовленостей

Президенти А. Вучич і Х. Тачі під час Європейського форуму в Австрії 25 серпня 2018 р. зробили заяву про готовність укласти угоду про корегування кордону між Сербією та Косовом в рамках остаточного врегулювання статусу Косова, закликавши ЄС виступити посередником. Конкретні деталі етнотериторіального обміну не були озвучені. Проте, виходячи з коментарів зацікавлених сторін, експертних оцінок та інформації у ЗМІ, можна говорити про існування кількох варіантів угоди, які в цілому зводяться до приєднання до Сербії територій чотирьох муніципалітетів Північного Косова з етнічною більшістю сербів в обмін на південні райони (Прешево, Буяновац, Медведжі), населені переважно етнічними албанцями. Однак через невизначеності основного питання щодо обміну територіями відсутні деталі і щодо інших аспектів імовірної угоди: конкретні території, що підпадуть під обмін; права і статус етнічних сербів, що залишаться на території Косова; гарантії приватної власності; статус, діяльність і власність Сербської православної церкви тощо [4].

Сербська політична опозиція налаштована категорично проти варіанта обміну, вбачаючи у цьому зраду національних інтересів, проте на сьогодні її позиції занадто слабкі. Громадянське суспільство також розколоте, ліберально налаштована частина вбачає у такому сценарії можливість для розблокування євроінтеграційного

поступу, скептики передбачають наростання негативних тенденцій і появу інших прецедентів «корегування кордонів» у всьому Балканському регіоні.

**Республіка Косово.** За десятиріччя з моменту самопроголошення Республіки Косово її визнали більше 100 держав – членів ООН (106 – за сербськими даними, 114 – за косовськими), 23 країни – учасниці ЄС, колишні члени СФРЮ (крім Сербії та Боснії і Герцеговини – через позицію Республіки Сербської). Не визнали незалежність Косова близько 60 країн світу (у т. ч. Україна, Азербайджан, Білорусь, Бразилія, Молдова, Ізраїль, Індія, Казахстан, КНР, РФ); 5 країн – членів ЄС: Греція, Кіпр, Словаччина, Румунія та Іспанія.

Варто зазначити, що сербська дипломатія, за підтримки Москви, активно проводить кампанію з відкликання голосів за визнання Косова серед малих держав – учасниць ООН, завдяки чому наприкінці 2018 р. цей крок здійснили 12 держав: Гренада, Домініка, Суринам, Ліберія, Сан-Томе і Принсіпі, Гвінея-Бісау, Бурунді, Папуа – Нова Гвінея, Лесото, Соломонові острови, Коморські острови, Мадагаскар. Цей процес доцільно розглядати в контексті протидії намаганням Приштини добитися прийняття Косова в ООН, для чого необхідна підтримка 2/3 голосів держав – членів ООН (тобто 129 зі 193), а також схвалення Радбезу ООН.

Крім проблем із міжнародним визнанням, Косово стикається із серйозними соціально-економічними труднощами, породженими в основному наслідками глибоких структурних проблем в економіці та соціокультурному розвитку.

Населення Косова становить 1,8 млн осіб, з них 90 % – етнічні албанці. Населення Косова – наймолодше у Європі (70 % – молодші 35 років). Значну проблему (до 30 %) становить безробіття, особливо серед молоді, через це майже 40 % молодих людей висловлюють готовність залишити країну. Більшість ресурсів, необхідних для економічного розвитку Косова, нині надходять ззовні. Існуюча ресурсна база, у т. ч. природні ресурси, людський капітал, промислові об'єкти, потребує значних інвестицій, які можливі лише за умов нормалізації відносин із сусідніми державами та міжнародними партнерами. Основними джерелами надходження коштів є міжнародна донорська допомога (найбільшим фінансовим донором виступає ЄС, обсяг допомоги якого в 2020 р. становитиме

близько 1,5 млрд євро), а також перекази з-за кордону приватних осіб (за неофіційними даними, діаспора косоварів у Швейцарії надсилає до Косова до 15 % ВВП республіки) [8].

Загалом прямі іноземні інвестиції за 2017 р. становили 281,3 млн євро (найбільші інвестори – Швейцарія, Туреччина, Велика Британія, Німеччина, Албанія). Економічне зростання у 4,2 % упродовж 2018 р. досягнуто в основному за рахунок внутрішнього споживання, зростання обсягів фінансових послуг для обслуговування грошових трансферів, використання євро як національної валюти [9].

Вагомим чинником для залучення прямих іноземних інвестицій може стати високий сировинний потенціал косовської економіки. За оцінками спеціалістів, надра Косова містять значні поклади свинцевих, олов'яних і цинкових руд, хрому, нікелю, кобальтів, а також міді, срібла, золота, платини і рідкісних мінералів. Розвідані багаті поклади вугілля лігніту та кам'яного вугілля можуть стати основою для відродження енергетичного сектору, який нині перебуває у кризовому стані. Проте дефіцит електрогенеруючих потужностей призводить до проблем у високоенергозатратних галузях, зокрема гірничозбагачувальній і металургійній промисловості.

Важливим кроком для економіки Косова стало введення в експлуатацію автомагістралі Приштина – Тирана – порт Дуррес, т. зв. «патріотичної траси», яка зв'язала Косово з адриатичними портами Албанії та в подальшому може стати частиною Х Пан'європейського транспортного коридору між Зальцбургом і Тессалоніками. На початку 2019 р. уряди Косова та Албанії погодили відкриття митного пункту Косова в порту Дуррес. Примітно, що прем'єр-міністр Албанії Еді Рама назвав цю подію першим кроком на шляху до створення Митного союзу Приштини і Тирана та інтеграції кордонів відповідно до Шенгенської моделі. Крім того, албанський прем'єр-міністр зазначив, що Албанія має намір мати подібні митні системи і з іншими країнами регіону, зокрема з Македонією та Чорногорією.

Значною проблемою, що гальмує розвиток Косова, залишається *коруптованість влади*. За даними Transparency International, Косово посіло 85-те місце за рівнем корупції (2017) та 93-тє – за рівнем сприйняття корупції (2018). У квітні 2018 р. звинувачення у хабарництві та зловживаннях були висунуті 11 членам правлячої коа-

ліції, що лише поглибило існуючі суперечності між косовськими посадовцями.

Внаслідок урядової кризи у вересні 2017 р. президент Республіки Косово Хашим Тачі (лідер Демократичної партії Косова, один із лідерів Армії звільнення Косова, фігурант численних розслідувань щодо воєнних злочинів під час збройного протистояння) призначив прем'єр-міністром Косова Рамуша Харадіная, очільника «Альянсу за майбутнє Косова», колишнього польового командира, раніше – главу уряду області Косово у складі Сербії.

Нині конфлікт між двома гілками влади наростає, загрожуючи перетворитися на повноцінну урядову кризу. Суперечності щодо можливого перегляду кордону між Косовом і Сербією залишаються наріжним каменем: якщо президент Х. Тачі неодноразово підкреслював, що готовий обговорювати питання з Белградом, то прем'єр Р. Харадіная називає імовірні домовленості «недопустимим марнотратством» для Приштини.

Виступаючи 5 лютого 2019 р. під час дебатів у Раді з міжнародних справ у Вашингтоні, Х. Тачі заявив, що Косово готове віддати частину своєї території Сербії як плату за остаточну угоду: «Якщо невелика корекція кордону – це ціна остаточної мирної угоди, то це має бути прийнятним» [10]. Одночасно президент Косова підкреслив, що низка територій та об'єктів є стратегічно важливими, а тому про їх передачу не йдеться. Серед них першорядними є водосховище Газиводе з електростанцією, місто Косовська Мітровиця (вважається неофіційною столицею косовських сербів; у місті, розділеному на дві частини – сербську і албанську, постійно відбуваються міжетнічні зіткнення, політичні провокації та протестні виступи) і розташований поруч промисловий гірничозбагачувальний комплекс «Трепча». Очевидно, що кожен із зазначених об'єктів становитиме окрему проблему під час майбутніх переговорів про територіальний трансфер, якщо ця ідея дійде до стадії практичного втілення.

Президент Х. Тачі аргументує свою позицію тим, що відмова від ідеї територіального обміну породить необхідність створення сербської автономії в рамках Косова, аналогічної Республіці Сербській у Боснії і Герцеговині. Натомість прихильники глави уряду Р. Харадіная вважають, що визнання Косова не може бути предметом компромісу, а є доконаним фактом; діалог щодо нормалізації відносин можливий

лише виходячи з того, що це діалог двох суверенних держав.

Саме уряд Р. Харадіная є ініціатором кількох радикальних кроків, які примусили говорити про новий виток ескалації на Балканах та поставили під сумнів імовірність досягнення компромісу в короткостроковій перспективі. Так, 13 вересня 2018 р. уряд Р. Харадіная прийняв проекти законів про *Сили безпеки Косова, Службу безпеки і Міністерство оборони*, причому президент Х. Тачі заявив, що не знав про цю ініціативу уряду, підкресливши, що подібні дії мають бути відкритими та узгодженими з НАТО. А 14 грудня цього ж року парламент Косова схвалив закони, всупереч протестам Сербії. Голосування щодо перетворення сил надзвичайного реагування на професійну армію було майже одностайним, проте його бойкотували представники сербської меншини.

Ще більш провокативними були рішення щодо введення 100 % мита на всі товари, імпортовані до Косова із Сербії та Боснії і Герцеговини, та вимога маркувати товари «офіційним і конституційним лейблом Республіки Косова», що є неприйнятним для сербської сторони з огляду на офіційне невизнання незалежності Косова. На початку листопада уряд Косова вже оголосив про підйом тарифів на товари із Сербії та Боснії на 10 % у відповідь на чергову невдалу спробу Косова приєднатися до Інтерполу, чому активно протидіяла Сербія.

**Позиції третіх сторін.** Незважаючи на доволі потужний опір всередині Сербії та Косова, часткову втрату політичної підтримки з боку населення, лідери обох країн намагаються залучити до дискусії про остаточне вирішення Косовського питання впливових зовнішніх гравців, розраховуючи на активізацію та прискорення переговорного процесу.

Показовою є зміна позиції США, які довгий час виступали проти будь-яких змін кордонів за етнічною ознакою у колишній Югославії. Проте в серпні 2018 р. радник президента США Джон Болтон публічно заявив, що нинішня адміністрація підтримує будь-яке рішення, узгоджене косовським і сербським урядами, включно із змінами кордонів. Інтенсивність перемовин косовських урядовців з американськими високорядовцями наприкінці 2018 р. свідчить про проведення активних консультацій. Про успішність такого підходу свідчать і заяви президента Х. Тачі, зокрема про те, що остаточна угода між Приштиною і Белградом має бути підписана

у присутності президента США Дональда Трампа (прес-конференція 27 грудня 2018 р.) та що влада Косова не підтримує рішення, яке би було неприйнятним для США, оскільки вважає американську підтримку життєво важливою (4 лютого 2019 р.).

У свою чергу, в грудні 2018 р. президент Д. Трамп направив листи президентам Х. Тачі та А. Вучичу із запрошеннями відвідати Білий дім та висловив готовність сприяти досягненню «такої угоди, яка б враховувала інтереси і Косова, і Сербії». Косовська сторона вже заявила, що розраховує на початок нового етапу перемовин із Белградом, очікуючи на активне включення США у процес консультацій.

Примітною стала поміркована реакція США щодо офіційної інституціалізації косовської армії та сил безпеки: посол США в Приштині Ф. Коснет заявив, що «природно, що Косово як суверенна, незалежна країна матиме можливість самооборони» [11].

Зміна позиції Вашингтона щодо врегулювання питання Косова цілком відповідає логіці зовнішньополітичного курсу адміністрації президента Д. Трампа щодо пріоритетності національних інтересів над абстрактними принципами, підкреслюючи прагматизм американської зовнішньої політики. Після успішного завершення надзвичайно складного етапу євроатлантичної інтеграції Македонії (досягнення угоди з Грецією, офіційне перейменування, запрошення вступу до НАТО) цілком імовірною виглядає активізація зусиль американської дипломатії у вирішенні питання визнання Косова як наступного кроку у євроатлантичному поступі всього Балканського регіону.

У нинішній ситуації Вашингтон не підтримує лише одну зі сторін, підкреслюючи рівність інтересів і необхідність дотримання балансу. Показовою в цьому контексті є реакція США на запровадження косовським урядом 100 % мита на сербські товари. Посольство США у Приштині 25 січня 2019 р. опублікувало заяву із закликом скасувати мита: «Ми застерігаємо від припущення, що Косово чи будь-який інший друг Сполучених Штатів може вдатися до дій, що суперечать нашим стратегічним інтересам, без наслідків для наших двосторонніх відносин» [12].

*Офіційна позиція Росії* щодо визнання Косова залишається незмінною — Москва не визнає проголошену незалежність Республіки Косово і

розглядає її територію як складову Сербії, посилаючись на резолюцію РБ ООН № 1244 1999 року. Косовська проблема може бути врегульована лише політичним шляхом, на основі прямої взаємодії сторін та із врахуванням міжнародно-правових норм, зафіксованих зазначеною резолюцією № 1244. Діалог Белград – Приштина за участі ЄС розглядається як механізм стабілізації ситуації в регіоні.

Зважаючи на підписання угоди про нормалізацію відносин між Сербією та Косовом у квітні 2013 р., Москва дала зрозуміти, що підтримуватиме вибір Сербії, проте не просуватиме його і надалі виступатиме на захист її територіальної цілісності. Ідея про обмін територіями і розмежування як варіант Косовського врегулювання також не отримала схвалення Кремля, із зауваженням, що РФ і надалі підтримуватиме Белград у тій мірі, в якій Сербія сама готова захищати власні інтереси.

За неофіційними даними, на зустрічі з В. Путіним у жовтні 2018 р. А. Вучич не знайшов розуміння щодо варіанта визнання Косово через РБ ООН, коли за поданням КНР щодо членства Косова в ООН Росія не накладала б вето [13]. Одночасно в ситуації, якщо сербський уряд досягне домовленостей із Приштиною про умови визнання й розмежування, постане питання, чи залишатиметься Москва «більшим сербом, ніж самі серби» у відстоюванні інтересів балканського союзника, на що сподівається патріотично налаштована частина сербського населення, яка не готова до компромісу щодо Косовської проблеми.

Президент А. Вучич і досі залишається політиком, який має найбільшу підтримку в Сербії, проте, урахувавши наростання протестних настроїв всередині країни, йому потрібна підтримка впливового іноземного партнера, яким для Сербії є президент РФ (за даними Bloomberg, на кінець 2018 р. В. Путін – найшанованіший зарубіжний лідер серед сербів (58 % підтримки), голова КНР Сі Цзіньпін – 36 %, канцлер ФРН А. Меркель – 30 %, президент США Д. Трамп – 23 %). Саме в цьому контексті доцільно розглядати широко висвітлений у ЗМІ офіційний візит російського президента до Белграда, що відбувся 17 січня 2019 р.

Протягом 2018 р. у політичних і медійних колах кілька разів піднімалася теза про те, що *визнана незалежність Косова насправді відповідає інтересам РФ*, оскільки в міжнародному праві створено прецедент, коли населення окремої терито-

рії може оголосити про свою незалежність в односторонньому порядку, не добиваючись згоди керівництва держави або її населення в цілому. Саме на практику Косово посилалися Абхазія та Південна Осетія у серпні 2008 р. Більше того, в преамбулі т. зв. «кримської декларації про незалежність» від 11 березня 2014 р. також міститься посилання на Косовський прецедент.

Залучення РФ до перемовин про врегулювання Косовської проблеми, навіть на неофіційному рівні консультацій сторін, виводить її на опосередкований діалог із США, підтверджуючи авторитет як впливового глобального гравця. Тому цілком очікуваною є заява 17 січня 2019 р. президента А. Вучича про наміри узгоджувати з Москвою будь-яке можливе рішення щодо Косовського питання: «Без Росії, без сили Росії в Раді Безпеки ООН – повністю зрозуміло, що жодного рішення не буде. І до прийняття рішення, я безумовно, радитимусь з президентом Путіним».

Для РФ критично важливо залишити Сербію у сфері свого впливу, зважаючи на недавні тактичні програші на Балканах (наслідки невдалого перевороту в Чорногорії 2016 р. і її вступ до НАТО; перемога прозахідних сил у Македонії щодо перейменування країни та євроатлантичного прогресу).

У 2018 р. виповнюється 10 років з моменту укладання угоди про продаж більшої частини (56,15 %) сербської державної енергетичної компанії «Нафтова індустрія Сербії» (NIS) Газпрому. За даними Центру вивчення демократії (CSD), нині майже весь енергетичний сектор належить російським компаніям, 65 % природного газу і 70 % нафти Сербія отримує з РФ. Використовуючи різноманітні фінансові інструменти, Росії вдалося створити розгалужену мережу союзників і клієнтів у різних сферах суспільно-політичного життя: надається підтримка низці сербських політичних партій, громадських організацій та окремих політиків і лідерів думок; ведеться системна робота із місцевими ЗМІ, низка провідних російських медійних агентств має в Сербії свої представництва; час від часу відбуваються ефектні піар-події на кшталт безоплатної передачі Сербії російських військових літаків МіГ-29 особисто В. Путіним тощо.

Потужним важелем впливу Росії на владу і населення Сербії є *тісні зв'язки Москви із Сербською православною церквою (СПЦ)*, що має



високий рівень довіри в сербському суспільстві і відповідний політичний вплив. Доцільно зазначити, що нині Сербська патріархія переживає період серйозної турбулентності, пов'язаний із боротьбою за автокефальний статус одразу кількох суб'єктів – Македонської православної церкви, Чорногорської православної церкви, та появи нового, вочевидь політичного проекту зі створення *Косовської автокефальної церкви*. Успішна реалізація дозволила б перевести під окрему юрисдикцію важливі релігійні об'єкти СПЦ в Косово, що значно би спростило вступ Косова до ЮНЕСКО, нині заблокований через особливості політики організації щодо національної приналежності пам'яток історичної спадщини.

Заявляючи про підтримку євроінтеграції Сербії та не наполягаючи на однозначному виборі між РФ та ЄС, Москва активно просуває ідею приєднання Сербії до Євразійського економічного союзу (ЄАЕС). З 2016 р. тривають переговори про створення зони вільної торгівлі (ЗВТ) між Сербією та ЄАЕС, яка б замінила вже існуючі ЗВТ Сербії з РФ, Білоруссю та Казахстаном. Російська сторона сподівається на підписання відповідної угоди вже до кінця 2019 р., що безумовно підніме питання поєднання участі в рамках інших торгових угод, у першу чергу з ЄС.

У ЄС вже зараз констатують наявність у сербської сторони проблем із виконанням правил і регламентів Євросоюзу, зокрема щодо адаптації положень Третього енергетичного пакета ЄС, недотримання російськими компаніями вимог євроспільноти на сербському ринку тощо. У політичній площині можна вважати демонстративним ігноруванням неприєднання Сербії до жодної з критичних заяв і рішень ЄС щодо політики РФ, зокрема відносно введення санкцій.

Про зростання російського впливу йшлося у докладному звіті представників Демократичної партії США в Конгресі у січні 2018 р., тоді ж Комітет з міжнародних відносин парламенту Великої Британії представив доповідь, у якій ідеться «про уповільнення демократизації західних Балкан внаслідок посилення російського впливу» із зауваженням щодо недооцінки цього дестабілізуючого чинника для всього регіону [14]. Наростання руйнівних впливів РФ та активному економічному проникненню КНР у регіон Західних Балкан присвячений розділ у доповіді Мюнхенської безпекової конференції 2019 р. [15].

Уже тривалий час серйозне занепокоєння Заходу викликає діяльність російського гуманітарного центру в м. Ніш, для якого РФ з 2014 р. вимагає надання дипломатичного статусу. Представники проєвропейських сил вважають центр «російським шпигунським осередком» із сумнівними оборудками, причетним до організації спроби державного перевороту в Чорногорії, розробки антиурядових виступів у Македонії, створення парамілітарних структур типу «Сербська честь» у Республіці Сербській в БіГ тощо. Таким чином, Москва, використовуючи доволі низькобюджетну кампанію із залученням інструментів «м'якої» сили, успішно конкурує із Заходом, зокрема з ЄС, який робить 76 % інвестицій в економіку Сербії.

З 2011 р. діалог Приштини та Белграда від посередництва ООН перейшов у компетенцію *Європейського Союзу*, ставка була зроблена на реалізацію практичних кроків для налагодження взаємодії, необхідної для функціонування життєво важливих інститутів. При цьому питання набуття суверенного статусу Косовом і визнання його незалежності відкладалося на невизначений період.

Подібна тактика вичерпала себе за минуле десятиріччя, гостро позначивши *необхідність політичного рішення питання Косова* та поставивши під сумнів здатність ЄС одноосібно виступити ефективним посередником. За інформацією дипломатичних джерел, на теперішній час Брюссель не вимагає від Белграда визнання Косова, але очікує згоди на членство в ООН та інших міжнародних організаціях. Натомість Приштина повинна погодитися на створення Співтовариства сербських муніципалітетів – фактичної автономії сербського населення Косова.

Політичний інструментарій у ЄС доволі обмежений: як аргумент тиску Брюссель може відкласти на невизначений термін вступ Сербії до ЄС (орієнтовно 2025 р. при нинішній динаміці розвитку ситуації в регіоні виглядає доволі далекою перспективою), для Косова – відкладення візової лібералізації, тобто надання безвізу (влітку 2018 р. Єврокомісія засвідчила, що Косово виконало всі вимоги, необхідні для візової лібералізації).

Ці аргументи виглядають доволі непереконливо для сторін, беручи до уваги успіх праворадикальних і євроскептичних сил на виборах до Європарламенту в травні 2019 р., що неодмінно вплинуть і на формування нового керівництва ЄС, і на акценти його зовнішньополітичної

діяльності, зокрема щодо підтримки незалежності Косова.

Нинішня позиція Євросоюзу, висловлена Верховним представником з питань закордонних справ і політики безпеки Фредерікою Могеріні, полягає в тому, що ЄС готовий прийняти будь-яку угоду між Косовом і Сербією, «яка б відповідала міжнародному праву і законодавству ЄС». Цю ж позицію озвучив Єврокомісар з питань розширення ЄС Й. Хан. На відміну від чиновництва ЄС, країни – члени Євросоюзу, насамперед Німеччина та Велика Британія, виступають проти плану обміну територій. Вони стверджують, що це підірве роки зусиль, спрямованих на створення багатоетнічних режимів у колишній Югославії, що досі вважалося єдиним способом забезпечення тривалого миру.

Практично одностайною є позиція урядів балканських держав: *зміни кордонів за етнічними ознаками з високою імовірністю призведуть до відновлення етнічного протистояння*, а, беручи до уваги цілу низку взаємних територіальних претензій серед держав Балканського регіону, можуть спровокувати «ланцюгову реакцію» (прем'єр-міністри Хорватії А. Пленкович та Македонії З. Заєв). Натомість лідер Республіки Сербської (РС) у складі Боснії і Герцеговини М. Додик усіляко підтримує корегування кордонів, вважаючи Косовський прецедент основою для відокремлення РС від БіГ та возз'єднання із Сербією.

Беручи до уваги той факт, що п'ять країн – членів ЄС (Греція, Кіпр, Румунія, Словаччина, Іспанія) взагалі не визнають Косово, можна констатувати, що перспективи досягнення консенсусу всередині Євросоюзу, як щодо визнання Косова, так і щодо схвалення приєднання Сербії до ЄС без Косова, стають дедалі примарнішими.

Зважаючи на опір провідних держав ЄС і на потужну опозицію всередині Сербії та Косова, швидке вирішення питання зі зміни кордонів виглядає малоімовірним. Проте перспектива обміну територіями постійно буде присутньою в політичному полі обох сторін для досягнення внутрішньополітичних цілей; імовірно, питання кордонів буде винесено на всенародні референдуми з важкопрогнозованими результатами. Таким чином, питання корегування кордону між Сербією та Косово може бути використано в переговорній тактиці для врегулювання на значно поміркованіших умовах, які, зокрема, не передбачатимуть територіальних змін.

**Позиція України щодо Косова.** Україна офіційно не визнає незалежність Косова, проголошену в 2008 р., дотримуючись *принципу безумовної поваги до суверенітету і територіальної цілісності всіх держав за міжнародно-визнаними кордонами*. На цю позицію не вплинули ані резолюція Європарламенту 2009 р. з рекомендацією визнання незалежності краю, ані рішення Міжнародного суду ООН у 2010 р., яким визнавалося, що декларація про проголошення незалежності Косова не суперечить нормам міжнародного права і в цілому не порушує жодних міжнародних актів або резолюцій Ради Безпеки.

Українська сторона не вважає Косово прецедентом для інших регіонів світу, відкидаючи можливість визнання інших самопроголошених утворень за такою ж схемою (Абхазія та Південна Осетія намагалися використати прецедент Косова для власної міжнародної легітимізації).

Одночасно помітні зміни в ситуації довкола майбутнього Косова (включення до списку країн-претендентів на членство у ЄС, прагматизація позиції США щодо врегулювання Косовського питання) підштовхують до оновлення української позиції, враховуючи активізацію діалогу та ймовірне досягнення домовленостей між Сербією і Косовом у середньостроковій перспективі.

У цьому контексті доцільним вбачається багаторівневе обговорення ситуації довкола визнання Косова. Україна потребує об'єктивної експертної оцінки ситуації і наслідків можливого визнання Косова від фахівців з міжнародного права, яка би враховувала обставини анексії Криму і її «правового» обґрунтування, чинник збройної агресії з боку РФ і наявність тимчасово окупованих територій на сході України, прояви регіонального сепаратизму та їх використання зовнішніми деструктивними силами для дестабілізації ситуації.

Українсько-сербський міждержавний діалог визначається доволі стриманою динамікою, важливою складовою частиною якого є взаємна повага до територіальної цілісності країн. Проте Україна не може ігнорувати зміни в позиції США і ЄС стосовно Косовського питання, а отже, необхідне розуміння, чи стане гіпотетичне визнання Україною незалежності Косова безумовною підставою для визнання Криму частиною РФ з боку Сербії. Це має стати предметом консультацій та неофіційних перемовин не лише з дипломатичними колами, а

й з іноземними політичними радникам, представниками опозиційних сил прозахідної орієнтації, політичними експертами.

Важливою складовою вбачається механізм двосторонніх консультацій з країнами Балканського регіону, в першу чергу тими, що не визнають незалежність Косова, – це Боснія і Герцеговина, Румунія, Греція, Молдова.

У цьому зв'язку показовими є заяви чинного глави БіГ М. Додика, який декларує намір добитися визнання Криму частиною РФ. Одіозний лідер боснійських сербів при цьому посиляється на те, що «возз'єднання півострова з Росією відбулося в результаті легітимного референдуму, який відповідав Статуту ООН». Одночасно М. Додик виступає за визнання незалежності Косова офіційним Белградом, оскільки це дозволить РС вийти зі складу БіГ і приєднатися до Сербії разом із Північним Косовом.

Консультації з Румунією і Молдовою відносно визнання Косова можливі в загальному контексті процесів Придністровського врегулювання, беручи до уваги політичні спекуляції проросійських лідерів Молдови щодо ймовірного приєднання Придністров'я до України.

Головним посилом консультацій, різнорівневих перемовин та дискусій має стати таке: *гіпотетичне визнання незалежності Косова з боку України не повинно стати підставою для легітимізації порушень територіальної цілісності України* (анексії Криму, спроб автономізації ОРДЛО тощо).

**Висновки.** Європейська та євроатлантична інтеграція Західних Балкан не стане швидким і безболісним процесом. Визнаючи стратегічну важливість цього регіону для загальноєвропейського безпекового простору, важко ігнорувати фактичну відсутність політичного та економічного прогресу в країнах-кандидатах.

Невирішеність територіальних претензій і спірні кордони між державами регіону, які були результатом нелегких компромісів під час військових дій, нині стають генератором напруженості, підживлюють деструктивні націоналістичні та популістські рухи, збільшуючи чималий кризовий потенціал Західних Балкан.

Сербія є офіційним кандидатом на вступ до ЄС, інші стратегічні вектори розвитку, крім євроінтеграційного, на державному рівні не

розглядаються. Ні РФ, ні КНР на нинішньому етапі не можуть запропонувати альтернативний проект розвитку, за всіма параметрами зіставний із європейським. Одночасно Белград категорично відкидає можливість проведення узгодженої із Євросоюзом зовнішньої політики, зокрема щодо введення санкцій проти РФ. Можна передбачити, що рух Сербії до ЄС продовжуватиметься, супроводжуючись затягуванням, вимогами виключень і компромісів, демонстративними демаршами.

Включення частково визнаної Республіки Косово до планів ЄС щодо майбутнього розширення, прихильне ставлення лідерів Заходу до процесів оформлення державності (армія, міністерство оборони, служба безпеки Косово), неофіційне розширення кола переговорників за рахунок США – усе це істотно змінює політичний контекст проблеми міжнародного визнання Косова: від заперечення самого факту незалежності краю до пошуку шляхів легітимізації та повноправного приєднання до міжнародних інститутів, насамперед ООН. За десятиріччя з моменту самопроголошення суверенітету Косову так і не вдалося виробити ефективну модель самостійного розвитку, РК залишається найбіднішою європейською країною з високим рівнем безробіття і корупції, критично залежною від зовнішньої допомоги.

Чергова ескалація між Сербією і Косовом, пов'язана із двосторонніми провокативними діями, вкотре ставить під сумнів авторитет ЄС щодо ефективності його посередницьких зусиль. Зважаючи на критичне значення регіону для майбутнього ЄС, стає очевидно, що остаточне вирішення Балканського питання відповідає інтересам провідних світових гравців. За умов збереження формального посередництва ЄС у переговорному процесі між ЄС і Косовом, урахувавши прогнозовані результати виборів у Європарламент та відповідну зміну адміністративної верхівки ЄС, можна передбачити посилення націоналістичних сил з обох сторін, наростання з їхнього боку тиску на переговорний процес, як наслідок – посилення дестабілізації в регіоні.

Ідея обміну територіями як варіант досягнення всебічної двосторонньої угоди між Белградом і Приштиною не зникатиме з політичного порядку денного, слугуючи сторонам аргументом у внутрішньополітичних дискусіях та у перемовинах із міжнародними посередниками як свідчення готовності до розігрування радикальних сценаріїв. Отже, практична реалізація ідеї етно-

територіального обміну виглядає малоімовірно у короткостроковій перспективі. До такого висновку спонукає серйозний опір, що існує всередині обох країн та з боку іноземних партнерів (насамперед Німеччини і Великої Британії), а також загроза виникнення непередбачуваних наслідків для територіального устрою всього Балканського регіону та Європи в цілому.

Активізація присутності США в регіоні Західних Балкан, зокрема залучення у врегулювання Косовського питання на засадах прагматизму, є своєрідним поверненням Вашингтона до регіону після десятиріччя безплідних намагань ЄС вплинути на ситуацію. Крім того, це своєрідна відповідь на спроби інших держав (РФ, КНР, Туреччини та ін.) посилити свій вплив на Балканах. Особливістю нинішнього залучення США є підкреслена рівність у підході до обох сторін, визнання ролі Сербії в регіоні та прагнення керівництва країни до партнерських відносин із Вашингтоном.

Попри напруженість у двосторонніх відносинах, зумовлену проросійською орієнтацією

Белграда (непідтримання санкцій ЄС, голосування в ООН проти засудження дій РФ у Криму, підготовка найманців на території Сербії), Україна і Сербія формально дотримуються принципу взаємної поваги суверенітету та територіальної цілісності. Позиція Сербії у цьому випадку абсолютно прагматична – невизнання Криму через небажання легітимації незалежного Косова. Одночасно закріплення в політичній дискусії у самій Сербії ідеї про необхідність остаточного врегулювання статусу Косова піднімає питання щодо імовірного перегляду позиції України.

Постає завдання всебічного дослідження міжнародно-правового аспекту визнання Косова з точки зору інтересів України, експертної оцінки ймовірних юридичних наслідків та політичних ризиків. Нагальною необхідністю виступає фаховий дипломатичний супровід і роз'яснення неприпустимості проведення паралелей між самопроголошенням незалежності Республіки Косово внаслідок тривалого збройного конфлікту й етнічних чисток та анексії Криму збройними силами РФ.

## Список використаних джерел

1. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. *A credible enlargement perspective for and enhanced EU engagement with the Western Balkans* (COM(2018)65). 2018. February. URL: [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-credible-enlargement-perspective-western-balkans\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-credible-enlargement-perspective-western-balkans_en.pdf) (дата звернення: 23.05.2019).
2. Galeotti, M. Do the Western Balkans face a coming Russian Storm? *The European Council on Foreign Relations. Policy Brief*. 2018. April. URL: [https://www.ecfr.eu/page/-/ECFR250\\_do\\_the\\_western\\_balkans\\_face\\_a\\_coming\\_russian\\_storm.pdf](https://www.ecfr.eu/page/-/ECFR250_do_the_western_balkans_face_a_coming_russian_storm.pdf) (дата звернення: 04.06.2019).
3. Bechev, D. Understanding Russia's influence in the Western Balkans. Strategic Analysis. *The European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats*. 2018. September. URL: <https://www.hybridcoe.fi/publications/strategic-analysis-september-2018-understanding-russias-influence-in-the-western-balkans/> (дата звернення: 28.05.2019).
4. Tcherneva, V. The price of normalisation: Serbia, Kosovo, and a risky border deal. *Commentary. The European Council on Foreign Relations*. 2018. November, 13. URL: [https://www.ecfr.eu/article/commentary\\_the\\_price\\_of\\_normalisation\\_serbia\\_kosovo\\_and\\_a\\_risky\\_border\\_deal](https://www.ecfr.eu/article/commentary_the_price_of_normalisation_serbia_kosovo_and_a_risky_border_deal) (дата звернення: 24.05.2019).
5. Вучић: Време да изаберемо између слатке лажи и горке истине. *PTC*. 2019. May, 27. URL: <http://www.rts.rs/page/stories/ci/story/1/politika/3536690/vucic-vreme-da-izaberemo-izmedju-slatke-lazi-i-gorke-istine.html> (дата звернення: 29.05.2019).
6. Іщенко Н. Марш-кидок на Косово-2. *День*. 2019. 3 черв. URL: <https://day.kyiv.ua/uk/article/den-planetu/marsh-kydok-na-kosovo-2> (дата звернення: 06.06.2019).
7. Serbia's Economy Remains a Chained Balkan Tiger. *The Balkan Insight*. 2018. Dec., 23. URL: <http://www.balkaninsight.com/en/article/comment-12-23-2018> (дата звернення: 15.05.2019).
8. Koinova, M. Four Types of Diaspora Mobilization: Albanian Diaspora Activism for Kosovo Independence in the US and the UK. *Foreign Policy Analysis*. 2013. Vol 9, Issue 4. URL: [doi.org/10.1111/j.1743-8594.2012.00194.x](https://doi.org/10.1111/j.1743-8594.2012.00194.x) (дата звернення: 15.05.2019).
9. Republic of Kosovo Systematic Country Diagnostic. *The World Bank Group*. 2017. January. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/26573/Kosovo-SCD-FINAL-May-5-C-05052017.pdf> (дата звернення: 16.05.2019).
10. A Conversation with Hashim Thaci. *Council on Foreign Relations*. 2019. February, 5. URL: <https://www.cfr.org/event/conversation-hashim-thaci> (дата звернення: 28.05.2019).

11. U.S. Backs Kosovo's Plan to Create Army, Says Process Will Take 'Many Years'. 2018. December 6. *RFE/RL's Balkan Service*. URL: <https://www.rferl.org/a/us-backs-kosovo-regular-army-plan-nato-serbia/29641890.html> (дата звернення: 22.05.2019).
12. Tariff Threatens Kosovo's Most Important Alliance. *The Balkan Insight*. 2019, February 15. URL: <https://balkaninsight.com/2019/02/15/tariff-threatens-kosovos-most-important-alliance/> (дата звернення: 22.05.2019).
13. Журнал «Коммерсантъ». 2018. № 180. 3 окт. С. 1. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3758959> (дата звернення: 23.05.2019).
14. Bassuener, K. Pushing on an Open Door: Foreign Authoritarian Influence in the Western Balkans. *Working Papers of the International Forum for Democratic Studies. The National Endowment for Democracy's*. 2019. May, 3. URL: <https://www.ned.org/foreign-authoritarian-influence-western-balkans/> (дата звернення: 05.06.2019).
15. Munich Security Report 2019. *The Munich Security Conference*. 2019, February. URL: <https://www.securityconference.de/en/publications/munich-security-report/munich-security-report-2019/> (дата звернення: 23.05.2019).

## References

1. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. (2018). *A credible enlargement perspective for and enhanced EU engagement with the Western Balkans* (COM(2018)65). *ec.europa.eu*. Retrieved from [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-credible-enlargement-perspective-western-balkans\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-credible-enlargement-perspective-western-balkans_en.pdf) (viewed 23.05.2019) [in English].
2. Galeotti, Marc. (2019, April). Do the Western Balkans face a coming Russian Storm? *The European Council on Foreign Relations*. *www.ecfr.eu*. Retrieved from [https://www.ecfr.eu/page/-/ECFR250\\_do\\_the\\_western\\_balkans\\_face\\_a\\_coming\\_russian\\_storm.pdf](https://www.ecfr.eu/page/-/ECFR250_do_the_western_balkans_face_a_coming_russian_storm.pdf) (viewed 04.06.2019) [in English].
3. Bechev, Dimitar. (2018, Sept). Understanding Russia's influence in the Western Balkans. Strategic Analysis. *The European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats*. *www.hybridcoe.fi*. Retrieved from <https://www.hybridcoe.fi/publications/strategic-analysis-september-2018-understanding-russias-influence-in-the-western-balkans/> (viewed 28.05.2019) [in English].
4. Tcherneva, Vessela. (2018, Nov, 13). The price of normalisation: Serbia, Kosovo, and a risky border deal. *Commentary. The European Council on Foreign Relations*. *www.ecfr.eu*. Retrieved from [https://www.ecfr.eu/article/commentary\\_the\\_price\\_of\\_normalisation\\_serbia\\_kosovo\\_and\\_a\\_risky\\_border\\_deal](https://www.ecfr.eu/article/commentary_the_price_of_normalisation_serbia_kosovo_and_a_risky_border_deal) (viewed 24.05.2019) [in English].
5. Вучић: Време да изаберемо између слатке лажи и горке истине [Vucic: Time to choose between sweet lies and bitter truth]. (2019, May, 27). *PTC*. *www.rts.rs*. Retrieved from <http://www.rts.rs/page/stories/ci/story/1/politika/3536690/vucic-vreme-da-izaberemo-izmedju-slatke-lazi-i-gorke-istine.html> (viewed 29.05.2019) [in Serbian].
6. Ishchenko, Natalia. (2019, June 3). Marsh-kydok na Kosovo-2 [Force March on Kosovo.2]. *Den – The Day*. *day.kyiv.ua*. Retrieved from <https://day.kyiv.ua/uk/article/den-planety/marsh-kydok-na-kosovo-2> (viewed 06.06.2019) [in Ukrainian].
7. Serbia's Economy Remains a Chained Balkan Tiger. (2018, December 23). *The Balkan Insight*. *www.balkaninsight.com*. Retrieved from <http://www.balkaninsight.com/en/article/comment-12-23-2018> (viewed 15.05.2019) [in English].
8. Koinova, Maria. (2013, October). Four Types of Diaspora Mobilization: Albanian Diaspora Activism for Kosovo Independence in the US and the UK. *Foreign Policy Analysis*. Vol. 9, Issue 4. *doi.org*. Retrieved from <https://doi.org/10.1111/j.1743-8594.2012.00194.x> (viewed 15.05.2019) [in English].
9. Republic of Kosovo Systematic Country Diagnostic. Document of the World Bank Group. (2017, January). *The World Bank Group*. *openknowledge.worldbank.org*. Retrieved from <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/26573/Kosovo-SCD-FINAL-May-5-C-05052017.pdf> (viewed 16.05.2019) [in English].
10. A Conversation with Hashim Thaçi. (2019, February 5). *Council on Foreign Relations*. *www.cfr.org*. Retrieved from <https://www.cfr.org/event/conversation-hashim-thaci> (viewed 28.05.2019) [in English].
11. U.S. Backs Kosovo's Plan to Create Army, Says Process Will Take 'Many Years' (2018, December 6). *RFE/RL's Balkan Service*. *www.rferl.org*. Retrieved from <https://www.rferl.org/a/us-backs-kosovo-regular-army-plan-nato-serbia/29641890.html> (viewed 22.05.2019) [in English].
12. Tariff Threatens Kosovo's Most Important Alliance. (2019, February 15). *The Balkan Insight*. *balkaninsight.com*. Retrieved from <https://balkaninsight.com/2019/02/15/tariff-threatens-kosovos-most-important-alliance/> (viewed 22.05.2019) [in English].
13. *Zhurnal «Kommersant» – Kommersant*. (2018, October, 3). *www.kommersant.ru*. Retrieved from <https://www.kommersant.ru/doc/3758959> (viewed 23.05.2019) [in Russian].
14. Bassuener, Karl. (2019, May 3). Pushing on an Open Door: Foreign Authoritarian Influence in the Western Balkans. *Working Papers of The International Forum for Democratic Studies. The National Endowment for Democracy's*. *www.ned.org*. Retrieved from <https://www.ned.org/foreign-authoritarian-influence-western-balkans/> (viewed 05.06.2019) [in English].
15. Munich Security Report 2019. (2019, February). *Munich Security Conference 2019*. *www.securityconference.de*. Retrieved from <https://www.securityconference.de/en/publications/munich-security-report/munich-security-report-2019/> (viewed 23.05.2019) [in English].

# ОСОБЛИВОСТІ БЕЗПЕКОВОЇ СПІВПРАЦІ УКРАЇНИ ТА ЛИТВИ В УМОВАХ ПРОТИДІЇ РОСІЙСЬКІЙ ЗАГРОЗИ

Давимука Олександра Олегівна

ORCID: 0000-0002-2185-0210

Кравченко Валерій Вікторович,

кандидат історичних наук

ORCID: 0000-0001-5924-3371

*У статті* аналізуються особливості співпраці України та Литви у сфері забезпечення національної безпеки в контексті протистояння російській загрози.

Встановлено, що балтійські країни, Литва зокрема, мають спільний із Україною стратегічний погляд на російську загрозу, яка призводить до суттєвої трансформації системи євроатлантичної безпеки. Окреслено вразливість Литовської Республіки до гібридних і конвенційних засобів впливу Москви через статус пострадянської країни та держави – члена НАТО. Визначено, що гібридний вплив Росії на Литву – це комплекс інформаційних, політико-дипломатичних, економічних та фінансових інструментів. Ця обставина, зважаючи на ймовірність військового вторгнення РФ на територію Балтії, спонукає Литву до інтенсифікації дво- та багатосторонньої співпраці з країнами – союзниками в НАТО, а також і з Україною.

Охарактеризовано основні напрями співробітництва України та Литовської Республіки у безпековій площині та перспективи їх розвитку в подальшому, зокрема стосовно питання обміну досвідом щодо ефективного протистояння гібридним загрозам із розробкою системи для їх раннього попередження. Визначено, що для офіційного Києва стратегічне партнерство з Литвою розвивається в декількох вимірах, як-от: продовження Литвою дипломатичної підтримки України на міжнародній арені, обмін досвідом у військово-політичній площині, розвиток спільної проактивної політики щодо виявлення безпекових викликів і загроз, військово-гуманітарна допомога тощо.

За результатами дослідження вироблені рекомендації, що акцентують увагу на поглибленні старих та ініціюванні нових форм стратегічної співпраці між Україною та Литовською Республікою на рівні діяльності аналітичних центрів, держустанов та міжнародних платформ з метою вироблення спільних механізмів виявлення та попередження безпекових загроз і викликів.

**Ключові слова:** національна безпека, російська загроза, Литовська Республіка, країни Балтії, Балто-Чорноморський регіон, гібридний вплив.

**Davymuka Oleksandra, Kravchenko Valerii**

**PECULIARITIES OF SECURITY COOPERATION OF UKRAINE AND LITHUANIA IN THE CIRCUMSTANCES OF THE RESPONSE TO THE RUSSIAN THREAT**

*The peculiarities* of cooperation between Ukraine and Lithuania in the field of ensuring national security in the context of counteracting the Russian threat are determined.

It is defined that the Baltic States and Lithuania, in particular, have the similar strategic perspective with Ukraine on Russian threat, leading to a major transformation of the Euro-Atlantic security system. The vulnerability of the Republic of Lithuania to hybrid and conventional means of influence of Moscow through the status of the post-Soviet country and NATO member state is outlined. It is determined that Russia's hybrid influence on Lithuania includes a set of information, political, diplomatic, economic and financial instruments that, along with the possibility of military invasion of the Russian Federation into the Baltic States, contribute to the intensification of Lithuania's bilateral and multilateral cooperation with NATO allies and Ukraine.

The main directions of cooperation between Ukraine and the Republic of Lithuania in the security area and the prospects of their development in the future are described, in particular, in the issue of exchange of experience on effective counteraction of hybrid threats with the development of a system for their early warning. It is determined that the strategic partnership of Kyiv with Lithuania is developing in several dimensions, including the continuation of diplomatic support of Ukraine by Lithuania in the international area, exchange of experience in the military-political sphere, development of a common proactive policy on identifying security challenges and threats, military-humanitarian assistance etc.

According to the results of the research, there have been proposed recommendations on deepening the old and initiating new forms of strategic cooperation between Ukraine and the Republic of Lithuania at the level of activity of think tanks, state agencies and international platforms in order to develop common mechanisms for identifying and preventing security threats and challenges.

**Keywords:** national security, Russian threat, Lithuanian Republic, Baltic States, Baltic-Black Sea region, hybrid influence.

**Постановка проблеми.** Сьогоднішня трансформація системи євроатлантичної безпеки актуалізувала питання інтенсифікації військово-політичної співпраці для країн Балто-Чорноморського регіону, які з огляду на своє геостратегічне положення залишаються особливо вразливими перед російською загрозою. Задля стабілізації безпекової ситуації Україна продовжує реалізовувати дво- та багатосторонню військово-політичну співпрацю, передусім з партнерами – країнами, що входять до Північно-атлантичного альянсу. У цьому контексті саме Литовська Республіка відіграє одну з ключових ролей у протистоянні безпековим викликам з огляду не лише на її членство в НАТО, а й на статус колишньої країни соціалістичного табору.

**Аналіз останніх наукових досліджень і публікацій** свідчить про значну кількість наукових праць, присвячених тематиці впливу російської загрози на країни Балтії. Окрему увагу вітчизняні та зарубіжні науковці зосереджують на питаннях російського гібридного впливу, адаптації стратегічних підходів до забезпечення національної безпеки Литовської Республіки, розвитку багатостороннього партнерства з державами Європейського регіону заради посилення оборонних та безпекових спроможностей

країн Балтії тощо. Серед авторів, які в останні роки досліджують відповідні проблеми, слід назвати І. Туряницю, М. Гладіш, О. Краєвську, С. Білоножка, Д. Джакніунайте, Г. Віткуса, І. Вебела, І. Плума [1–6] та ін. Одночасно залишається перспективною тематика комплексного дослідження безпекової співпраці Литовської Республіки та України в контексті протистояння сучасним загрозам регіональній безпеці.

**Метою статті** є характеристика особливостей безпекового співробітництва України та Литви на сучасному етапі в контексті протистояння російській загрозі.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Нині Литовська Республіка відіграє важливу роль у забезпеченні національної безпеки України з огляду на послідовну підтримку євроатлантичної орієнтації Києва, а також спільність інтересів у протистоянні безпековим викликами і загрозам. Це пояснюється вразливістю Литви як до гібридних, так і до конвенційних загроз з боку Російської Федерації (РФ) [4, с. 19]. Стратегія національної безпеки Литовської Республіки від 2017 року визначає основною загрозою агресивні дії з боку РФ, що пору-

шують загальноприйняті правила і принципи міжнародного права та мирного співіснування [7]. Особлива увага зосереджується на мілітаризації Калінінградської області, яка межує з Литвою [3, с. 134], а також на можливостях одночасного використання Росією військових та гібридних методів ведення війни проти Заходу [5, с. 6], котрі мають довгостроковий вплив на регіональну систему безпеки.

Загалом політика Москви стосовно окремих країн колишнього соцтабору (йдеться про колишні країни Прибалтики – Латвію, Литву, Естонію) базується на декількох «світоглядних» уявленнях РФ:

- розцінювання балтійського пострадянського простору як зони виключних геополітичних інтересів Росії [6, с. 196] та необхідність його повернення за рахунок відновлення свого впливу на країни Балтії;
- недопущення подальшого розширення Північноатлантичного альянсу на Схід та використання задля протидії цьому процесу різних важелів тиску на балтійські держави як країни – члени НАТО, що мають спільний кордон із РФ.

Вступ Литви в 2004 р. до Євросоюзу та НАТО зменшив ризики збройного вторгнення Росії на територію держави, проте не вберіг країну від гібридного впливу Кремля. Серед основних інструментів такого впливу можна виокремити такі:

- фінансовий (фінансування проектів, спрямованих на підтримку культурно-освітніх зв'язків з Росією, проросійських політичних угруповань та організацій з метою їх подальшого впливу на політичну ситуацію в країні);
- інформаційний (здійснення кібератак проти урядових структур та об'єктів критичної інфраструктури; розповсюдження пропагандистських матеріалів через засоби масових комунікацій);
- політико-дипломатичний (використання агресивної риторики та меседжів, спрямованих на дискредитацію політичного іміджу балтійських країн; підтримка опозиційних політичних діячів; уведення персональних санкцій щодо політичних діячів та експертів з Литви);

- економічний (блокування поставок продовольчих товарів до Росії).

З огляду на такі тенденції ризику дестабілізації всередині Литви суспільних відносин, підриву довіри до державних інституцій, розпалення міжетнічної та національної ворожнечі залишаються досить високими.

Політика національної безпеки Литви у протидії російській загрозі містить передусім військовий аспект, який базується на прагненні держави розширювати чисельність та спроможності своїх збройних сил, зокрема відносно невеликих сил спеціальних операцій, відтак в останні роки спостерігається стійка тенденція до збільшення Литвою витрат на оборону [1, с. 328]. Зауважимо, що нині спостерігається посилення військової присутності НАТО в Балтії, зокрема йдеться про розміщення військових контингентів Альянсу в регіоні та проведення військових навчань, під час яких відбувається відпрацювання прориву потенційної російської блокади і перекидання повітряним та морським шляхами військової допомоги силам передового базування у балтійських країнах і Польщі. Зважаючи на різке зростання останнім часом кількості порушень російськими літаками повітряних кордонів Литви, Латвії та Естонії, підрозділи місії охорони повітряного простору НАТО суттєво збільшують кількість своїх винищувачів у балтійських країнах [2, с. 83]. Іншою формою багатосторонньої співпраці для Литви з державами-союзниками залишається ініціатива «Бухарест 9», спрямована на координацію дій членів НАТО в Балто-Чорноморському регіоні з метою обміну баченням безпекових викликів і загроз та шляхів їх вирішення.

Важливим зовнішньополітичним вектором для країни залишається розвиток двосторонньої співпраці у військово-політичній сфері. Російська загроза сприяє інтенсифікації співробітництва литовської сторони зі Сполученими Штатами Америки. Відтак у квітні 2019 р. Литва та США підписали План оборонної співпраці до 2024 року [8], в основі якого – посилення двостороннього співробітництва у сферах військових тренувань, навчань та обміну; стимування в регіоні Балтійського моря; обмін військовою інформацією; кіберзахист та ін. Крім того, захист державного кордону та ризики збройного вторгнення РФ з боку Білорусі та Калінінградської області актуалізують для Литви та Польщі питання необхідності посилення захисту Сувалкського коридору – 100-кілометрової лінії кордону між країнами, яка межує з



Калінінградською областю на заході та з Білоруссю – на сході. Також акцентується увага на можливості синхронізації систем протиповітряної оборони Литви та Польщі з огляду на регулярність порушень російськими літаками повітряного простору країн Балтії.

Таким чином, Литва продовжує докладати зусиль щодо протидії реальним і потенційним безпековим викликам з боку РФ, використовуючи при цьому багатовекторний підхід, скерований на протидію гібридним загрозам з акцентуванням уваги на військовому компоненті з огляду на територіальну близькість кордонів з Росією.

У такому контексті співробітництво офіційних Києва та Вільнюса у протидії російській агресії має декілька вимірів. Перший стосується підтримки дипломатичних контактів, які залишаються стійкими і незмінними після проведення президентських (навесні 2019 р. в обох країнах були обрані нові глави держав) і парламентських виборів та зміни політичної конфігурації всередині України і Литви. Литовська сторона продовжує висловлювати підтримку цілісності та суверенності Української держави, засуджуючи окупацію Кримського півострова та агресію РФ на сході України. Країна першою з-поміж інших держав – членів Європейського Союзу розпочала процес запровадження санкцій проти Росії, зокрема після подій 25 листопада 2018 р. – захоплення в полон українських моряків у Керченській протоці. Крім того, Литва залишається послідовною у підтримці євроатлантичних та євроінтеграційних намірів України, перспективи яких підкріплюються ініціативою «Україна 2027», яка спрямована на сприяння ухваленню політичного рішення щодо конкретних перспектив вступу України до Європейського Союзу під час головування Литовської Республіки в Раді Євросоюзу в 2027 р.

Практичний вимір підтримки Литвою України характеризується наданням матеріально-технічної, фінансової, гуманітарної допомоги Києву. З 2014 р. Литва надала Україні понад 10 млн євро, що були виділені на підтримку Збройних Сил України (ЗСУ), а саме: проведення спільних військових навчань і тренувань, розвиток спільної литовсько-українсько-польської бригади імені Великого Гетьмана Костянтина Острозького, участь інструкторів з Литви у процесах реформування сержантського корпусу ЗСУ, постачання медичного обладнання та медикаментів, опікування пораненими в зоні проведення бойових дій тощо. Литовська сто-

рона забезпечила проведення медичної реабілітації більше ніж 240 українських військово-службовців [9], а також зробила внесок у відбудову інфраструктури Донецької області. Литовська Республіка стала першою державою, яка надала Україні летальну зброю для використання у збройному протистоянні з РФ, а в червні 2019 р. – безкоштовно передала Україні боеприпаси до стрілецької зброї вартістю 255,5 тис. євро [10].

Перспективи безпекової співпраці обох країн у політико-дипломатичній площині передбачають: подальше лобювання балтійськими країнами зовнішньополітичних інтересів та прагнень України щодо членства в НАТО та ЄС; засудження окупації Криму та війни на сході України, незмінність підтримки територіальної цілісності та суверенітету Української держави на багатосторонніх майданчиках (ООН, ОБСЄ, Рада Європи); продовження антиросійських санкцій; взаємну підтримку задля вироблення подальших рішень для врегулювання ситуації на сході України; розвиток багатосторонньої співпраці України на субрегіональному рівні за рахунок можливої участі в самітах «Бухарест 9» (йдеться про зацікавленість Литовської Республіки в лобюванні залучення України до такої ініціативи субрегіональної безпеки та розробки спеціальної платформи для участі Києва в самітах країн регіону).

Крім того, залишається перспективною військово-політична та гуманітарна співпраця держав у рамках НАТО та у форматах дво- і багатостороннього співробітництва (подальша діяльність спільної литовсько-польсько-української бригади; розробка в експертному колі спільних механізмів раннього попередження гібридних загроз; обмін досвідом щодо протидії безпековим загрозам у рамках проведення спільних військово-політичних консультацій; подальше надання матеріально-технічної і гуманітарної допомоги Україні тощо). Особлива увага має бути зосереджена на розвитку співпраці аналітичних центрів, державних установ та громадських організацій України та Литви, що дотичні до вирішення питань розбудови системи національної стійкості, зокрема в контексті протидії гібридним загрозам, а також вироблення системи їх раннього попередження (передусім у співпраці з Центром досліджень Східної Європи у Вільнюсі).

**Висновки та рекомендації.** Потреба в інтенсифікації військово-політичної співпраці України з Литвою зумовлюється насамперед спільним

стратегічним поглядом на актуальність російської загрози і вразливістю до неї з огляду на геополітичні претензії РФ щодо відновлення свого впливу на колишні країни соцтабору, а також її готовність давати відсіч у випадку подальшого розширення НАТО на Схід.

Стратегія національної безпеки Литви акцентує увагу на використанні Росією гібридних методів впливу в поєднанні з традиційним військовим компонентом, що загрожує безпеці держави через її близькість до російського кордону і нарощування військової могутності РФ. Це, у свою чергу, створює потенціал для військового вторгнення Росії на територію Литви. Гібридний вимір російської загрози актуалізує для країни перспективи виникнення внутрішньої політичної нестабільності.

Практичний аспект протидії російській загрози включає в себе заходи щодо посилення військової присутності НАТО на території Балтії за рахунок розміщення військових контингентів Альянсу в регіоні та проведення широкомасштабних військових навчань. Крім того, Литва заручається підтримкою союзників у рамках консультаційної співпраці («Бухарест 9») та розвитку двостороннього співробітництва з найбільш пріоритетними стратегічними партнерами.

Характер безпекової співпраці Литви та України визначається декількома вимірами. Перш за все йдеться про дипломатичну підтримку України Литвою в межах роботи в міжнародних організаціях, де особливо важливими є стійка та незмінна підтримка територіальної цілісності та незалежності України, засудження агресії РФ проти України, лобювання наших європейських та євроатлантичних інтересів. Можна виокремити такі перспективи поглиблення військово-політичної співпраці між обома країнами:

- розвиток співпраці аналітичних центрів, державних установ і громадських організацій України та Литви, що опікуються питаннями розбудови системи національної стійкості, зокрема в контексті протидії гібридним загрозам, а також вироблення системи їх раннього попередження (передусім у

співпраці з Центром досліджень Східної Європи у Вільнюсі);

- підготовка практичних пропозицій для Литви щодо переваг участі України у консультаційному форматі «Бухарест 9» з метою заінтересованості литовської сторони в подальшому лобюванні залучення України до такої ініціативи субрегіональної безпеки та розробки спеціальної платформи для участі Києва в самітах країн регіону;
- укладення двосторонньої угоди щодо військово-політичного та оборонного співробітництва між Україною та Литовською Республікою з чітко визначеними та розмежованими сферами практичної співпраці за моделлю підписаної 2 грудня 2016 р. Генеральної угоди між Кабінетом Міністрів України та Урядом Республіки Польща;
- використання досвіду Литви щодо створення Україною національної системи територіальної оборони за рахунок консультаційної допомоги НАТО під час розробки відповідної нормативно-правової бази та налагодження взаємодії територіальної оборони з Нацгвардією і ЗСУ;
- сприяння налагодженню співробітництва на регулярній основі України з Центром передового досвіду НАТО з питань енергетичної безпеки в Литві у процесі реалізації Платформи «Україна – НАТО» з вивчення досвіду протидії гібридній війні; зокрема долучення до проведення в 2020 р. командно-штабних навчань з питань чорноморської безпеки (Coherent Resilience, CORE-2020).

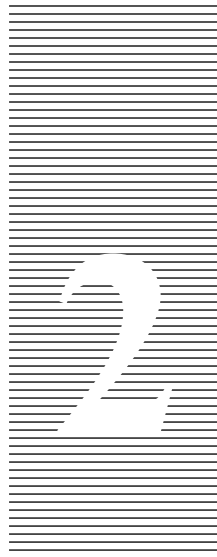
Аналіз двосторонніх зв'язків України з Литвою демонструє наявність **перспектив для подальшого дослідження** особливостей безпекової співпраці між країнами, зокрема щодо питань порівняння концептуальних підходів країн до процесу забезпечення національної безпеки; вироблення спільних механізмів раннього попередження гібридних загроз; ініціювання нових форматів військово-політичного співробітництва в Балто-Чорноморському регіоні тощо.

## Список використаних джерел

1. Туряниця І. Пріоритети оборонної політики та національної безпеки Литовської Республіки на сучасному етапі. *Наукові зошити історичного факультету Львівського університету*. 2017. № 18. С. 323–333.
2. Гладіш М., Краєвська О. Балтійський вимір Європейської політики безпеки та оборони. *Грані*. 2015. № 4 (120). С. 80–85.
3. Білоножко С. Західний вектор зовнішньої політики країн Балтії: шлях від незалежності до євроінтеграції. *Наукові праці історичного факультету Запорізького національного університету*. 2015. № 44 (2). С. 130–135.
4. Jakniunaite, D. (2016). Changes in Security Policy and Perceptions of the Baltic States 2014–2016. *Journal on Baltic Security*. Vol. 2. No. 2. Pp. 6–35.
5. Vitkus, G. (2018). Lithuania's Security and Defence in 2017–2018: the International Context and New Research. Preface. *Lithuanian Annual Strategic Review 2017–2018*. Vol. 16. Pp. 5–11.
6. Veebel, V., Ploom, I. (2018). The Deterrence Credibility of NATO and the Readiness of the Baltic States to Employ the Deterrence Instruments. *Lithuanian Annual Strategic Review 2017–2018*. Vol. 16. Pp. 171–200.
7. National Security Strategy of the Republic of Lithuania 2017. *Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence*. URL: <https://ccdcoe.org/library/strategy-and-governance/> (дата звернення: 10.09.2019).
8. United States, Lithuania Sign Defense Cooperation Plan. *U.S. Department of Defence*. URL: <https://www.defense.gov/Newsroom/Releases/Release/Article/1803624/united-states-lithuania-sign-defense-cooperation-plan/> (дата звернення: 10.09.2019).
9. Лінас Лінкявічюс: «Литва готова і надалі активно підтримувати Україну та практично допомагати в усіх сферах у відповідності зі статусом стратегічного партнерства» / Міністерство закордонних справ України. URL: <https://mfa.gov.ua/ua/press-center/news/72168-linas-linkyavichyus-litva-gotova-i-nadali-aktivno-pidtrimuvati-ukrajinu-ta-praktichno-dopomagati-v-usih-sferah-u-vidpovidnosti-zi-statusom-strategichnogo-partnerstva> (дата звернення: 10.09.2019).
10. Литва безкоштовно передала Україні боєприпаси на 255 тисяч євро. *Українські національні новини*. URL: <https://www.unn.com.ua/uk/news/1806511-litva-bezkoshtovno-peredala-ukrayini-boeyprisasi-na-255-tisyach-yevro> (дата звернення: 10.09.2019).

## References

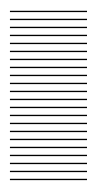
1. Turianytsia, I. (2017). Priorityety oboronnoi polityky ta natsionalnoi bezpeky Lytovskoi Respubliki na suchasnomu etapi [Priorities of Current Defense Policy and National Security of the Republic of Lithuania]. *Naukovi zoshyty istorychnoho fakultetu Lvivskoho universytetu – Proceedings of History Faculty of Lviv University*, 18, 323–333 [in Ukrainian].
2. Hladysh, M., Kraievskaya, O. (2015). Baltiiskiy vymir Yevropeiskoi polityky bezpeky ta oborony [The Baltic Dimension of European Security and Defense Policy]. *Hrani – Edges*, 4 (120), 80–85 [in Ukrainian].
3. Bilonozhko, S. (2015). Zakhidnyi vektor zovnishnoi polityky krain Baltii: shliakh vid nezalezhnosti do yevrointehratsii [Western Vector of Baltic States' Foreign Policy: the Path from Independence to European Integration]. *Naukovi pratsi istorychnoho fakultetu Zaporizkoho natsionalnoho universytetu – Proceedings of History Faculty of Zaporizhzhia National University*, 44 (2), 130–135 [in Ukrainian].
4. Jakniunaite, D. (2016). Changes in Security Policy and Perceptions of the Baltic States 2014–2016. *Journal on Baltic Security*. Vol. 2. No. 2. Pp. 6–35 [in English].
5. Vitkus, G. (2018). Lithuania's Security and Defence in 2017–2018: the International Context and New Research. Preface. *Lithuanian Annual Strategic Review 2017–2018*. Vol. 16. Pp. 5–11 [in English].
6. Veebel, V., Ploom, I. (2018). The Deterrence Credibility of NATO and the Readiness of the Baltic States to Employ the Deterrence Instruments. *Lithuanian Annual Strategic Review 2017–2018*. Vol. 16. Pp. 171–200 [in English].
7. National Security Strategy of the Republic of Lithuania 2017. *ccdcoe.org*. Retrieved from <https://ccdcoe.org/library/strategy-and-governance/> (viewed 10.09.2019) [in English].
8. United States, Lithuania Sign Defense Cooperation Plan. (n. d.). *www.defense.gov*. Retrieved from <https://www.defense.gov/Newsroom/Releases/Release/Article/1803624/united-states-lithuania-sign-defense-cooperation-plan/> (viewed 10.09.2019) [in English].
9. Linas Linkiavichius: Lytva hotova i nadali aktyvno pidtrymuvaty Ukrainu ta praktychno dopomahaty v usikh sferakh u vidpovidnosti zi statusom stratehichnogo partnerstva [Linas Linkevi ius: Lithuania is Ready to Continue to Support Actively Ukraine and Assist Practically in All Areas in accordance with the Status of Strategic Partnership]. (n. d.). *mfa.gov.ua*. Retrieved from <https://mfa.gov.ua/ua/press-center/news/72168-linas-linkyavichyus-litva-gotova-i-nadali-aktivno-pidtrimuvati-ukrajinu-ta-praktichno-dopomagati-v-usih-sferah-u-vidpovidnosti-zi-statusom-strategichnogo-partnerstva> (viewed 10.09.2019) [in Ukrainian].
10. Lytva bezkoshtovno peredala Ukraini boieprypasy na 255 tysiach yevro [Lithuania Provided Ukraine with Free Ammunition, the Total Value of which is 255 Thousand Euros]. (n. d.). *www.unn.com.ua*. Retrieved from <https://www.unn.com.ua/uk/news/1806511-litva-bezkoshtovno-peredala-ukrayini-boeyprisasi-na-255-tisyach-yevro> (viewed 10.09.2019) [in Ukrainian].



# ЕКОНОМІКА

УДК 339.9 (477)

## НОВІ НАПРЯМИ ВІЙСЬКОВО-ТЕХНІЧНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА УКРАЇНА – США



**Бегма Віталій Миколайович,**

*доктор економічних наук, доцент*

*ORCID: 0000-0002-0556-1785*

**Шемаєв Володимир Миколайович,**

*доктор військових наук, професор*

*ORCID: 0000-0003-1629-6689*

**Радов Денис Георгійович,**

*кандидат економічних наук*

*ORCID: 0000-0001-8139-4563*

**Військово-технічне** співробітництво України з іншими країнами стає визначальним фактором забезпечення національної безпеки і оборони держави, зокрема в політичній, військовій та економічній сферах. Це проявляється за такими напрямками, як-от оснащення Збройних Сил України (ЗСУ) та інших складових сил оборони, реалізація національних проектів виробництва озброєння та військової техніки (ОВТ) та експорту українського озброєння.

Агресія РФ проти України в 2014 р. призвела не тільки до припинення українсько-російського військово-технічного співробітництва, а й перевела Росію зі стану конкурента на ринку озброєння та військової техніки у стан ворогів Української держави, що неодмінно спонукало до пошуку нової моделі поведінки України на ринку ОВТ. Ураховуючи те, що і Україна, і Росія працюють майже в одному сегменті продукції та послуг на вищезазначеному ринку, посунути з цього сегмента РФ як основного конкурента можливо лише за умов підтримки з боку наших стратегічних партнерів та використання міжнародної політики санкцій проти РФ у відповідь на її агресію проти України.

У статті проаналізовано методи діяльності РФ на ринку ОВТ в сучасних умовах з метою уникнення санкцій з боку ЄС та США. Обґрунтовано можливість використання військово-технічного співробітництва між Україною та США як інструменту витіснення РФ із світового ринку ОВТ. Доведено, що заінтересованість США у виконанні запроваджених проти РФ санкцій та недопущення російської зброї у зони конфліктів через треті країни може стати потужним імпульсом у розвитку українсько-американського спів-

робітництва у військово-технічній сфері. Співпраця у традиційних галузях оборонно-промислового комплексу (ОПК) України, як-от: військово-транспортне авіабудування, бронетанкова індустрія, морське корабле- та турбінобудування, ракетобудування, які переважно державні та не присутні на фондових ринках, потребує додаткової уваги з боку держави для залучення інвестицій та допомоги від США. Варіанти розвитку цих базових галузей досить ретельно вивчені у численних українських фахових дослідженнях. Одночасно потребує уваги співпраця в інших галузях, найбільш пріоритетними з яких, на нашу думку, є ті, що виготовляють стратегічні матеріали для оборонної промисловості та енергетики; електронна промисловість та комунікації.

Запропоновано налагодження та розширення військово-технічного співробітництва між Україною та США через вивчення та розуміння стратегічних інтересів обох країн та у використанні цих інтересів з метою збільшення інвестицій в український ОПК.

**Ключові слова:** гідридна агресія, оборонна промисловість, військово-технічне співробітництво, стратегія, підходи, інвестиції, трансфер.

### **Begma Vitalii, Shemayev Volodymyr, Radov Denis**

#### **NEW DIRECTIONS OF MILITARY-TECHNICAL COOPERATION UKRAINE – USA**

*Military-technical* cooperation of Ukraine with other countries is becoming a determining factor in providing national security and defense of the state, in particular in the political, military and economic spheres. This is manifested in such areas as the equipping of the Armed Forces and other components of the defense forces, the implementation of national weapons production projects and the export of Ukrainian weapons.

The Russian Federation's aggression against Ukraine in 2014 led not only to the cessation of Ukrainian-Russian military-technical cooperation, but also translated Russia from a state of a competitor in the market of weapons of mass destruction into the state of the enemies of the Ukrainian state, which inevitably prompted a search for a new model of Ukrainian behavior in the market of weapons. Given that both Ukraine and the Russian Federation work in almost one segment of products and services in the above-mentioned market, moving from this segment of the main competitor is possible only with the support of our strategic partners and the use of international sanctions policy against the RF because of its aggression against Ukraine.

The article analyzes the methods of RF activity in the market of anti-personnel weapons in the modern conditions in order to avoid sanctions from the EU and the USA. The possibility of using military-technical cooperation between Ukraine and the USA as an instrument of displacement of the Russian Federation from the world market of weapons-equipped vehicles is substantiated. It is proved that US interest in the implementation of sanctions imposed by the Russian Federation and the prevention of Russian weapons in the zone of conflict through third countries can be a powerful impetus for the development of Ukrainian-American cooperation in the military-technical sphere. Cooperation in traditional industries of Ukrainian defense industry, such as military transport aircraft building, armored industry, marine shipbuilding and turbine construction, rocket production, which is predominantly state-owned and not present on stock markets, requires additional attention from the state to attract US investment and assistance. Variants of development of these basic branches have been carefully studied in numerous Ukrainian professional studies. At the same time, cooperation needs attention in other areas, the most important of which, in our opinion, are: strategic materials for the defense industry and energy; electronic industry and communications.

The article proposes the establishment and expansion of military-technical cooperation between Ukraine and the USA through the study and understanding of their strategic interests and the use of these interests in order to increase investment in the Ukrainian defense industry

**Keywords:** hydride aggression, defense industry, military-technical cooperation, strategy, approaches, investments, transfer.

**Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями.** Агресія РФ проти України в 2014 р. призвела не тільки до припинення українсько-російського військово-технічного співробітництва (ВТС), а й перевела Росію зі стану конкурента на ринку озброєння та військової техніки (ОВТ) у стан ворогів Української держави, що неодмінно спонукало до пошуку нової моделі поведінки України на ринку ОВТ. З метою зміцнення сектору безпеки і оборони 21 червня 2018 р. прийнято Закон України «Про національну безпеку України» [1].

Захоплення 2018 р. українських кораблів у міжнародних водах Чорного моря поблизу Керченської протоки ще раз довело необхідність запровадження більш рішучих кроків у протистоянні з агресором, у т. ч. і на міжнародному ринку ОВТ. Тому нова політика України у сфері ВТС має полягати не тільки в завоюванні нових ринків збуту власної продукції та розширенні промислової кооперації з країнами, що мають передові технології, а й в активній протидії РФ з метою посунути її з міжнародних ринків озброєння та військової техніки як основного конкурента. Ураховуючи зазначене, досягти цього можливо лише за умов підтримки з боку наших стратегічних партнерів та використання міжнародної політики санкцій проти РФ у відповідь на її агресію проти України.

При цьому заінтересованість США у виконанні санкцій проти РФ та недопущення російської зброї в зони конфліктів через треті країни може стати потужним чинником у розвитку українсько-американського співробітництва у військово-технічній сфері.

Така ситуація потребує суттєвих змін у політиці ВТС України, які сприятимуть активізації зовнішньоекономічної діяльності з товарами та послугами військового призначення та подвійного використання (ТПВПВ) на американському напрямку, що є загальною проблемою сьогодення.

**Аналіз останніх наукових та аналітичних досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання означеної проблеми.** Різноманітні аспекти розвитку ВТС України з іноземними державами за останні роки розглядалися у наукових працях вітчизняних дослідників, зокрема про це писали В. Горбулін, В. Бадрак, О. Величко, С. Дидинський, О. Дмитренко, Б. Демідов, С. Згурець, О. Коростельов, С. Мокляк, В. Пристайко, О. Пивненко, І. Савула, О. Стеценко,

О. Свергунов, О. Таран, В. Ткачук, І. Харченко, В. Шеховцов, Ю. Шимов та інші вчені [2–5]. Результати наукових досліджень цих науковців мають вагоме теоретичне й практичне значення в частині розробки основних засад та напрямів ВТС Україна – США.

**Не вирішені раніше частини загальної проблеми.** Водночас потребує наукового обґрунтування визначення нових напрямів ВТС Україна – США, які нададуть нові можливості послаблення позицій РФ на світовому ринку ОВТ. Зокрема, потребують висвітлення питань, що пов'язані з новою стратегією українсько-американської кооперації, акцентуючи увагу на тих напрямках, де промислові та наукові можливості України можуть бути корисні та затребувані саме американським бізнесом.

**Мета статті** – проаналізувати нові можливості ВТС України із США, які сприятимуть розвитку української оборонної промисловості та забезпечать протидію недобросовісній конкуренції з боку РФ на світовому ринку озброєння та військової техніки.

**Виклад основного матеріалу.** Військово-технічне співробітництво України з іншими країнами стає визначальним фактором забезпечення національної безпеки і оборони держави, зокрема в політичній, воєнній та економічній сферах. Це проявляється за кількома напрямками.

1. *Оснащення ЗСУ та інших складових сил оборони.* Оборонна промисловість України може самостійно виробляти за замкненим циклом тільки 8–10 % ОВТ, необхідних для технічного оснащення ЗС та інших складових сил оборони України. Тому ВТС є важливим фактором, що забезпечує оснащення ЗСУ, у т. ч. за рахунок імпорту готових озброєння та військової техніки.

2. *Реалізація національних проектів виробництва ОВТ.* Для реалізації національних проектів виробництва ОВТ оборонній промисловості України необхідна міжнародна кооперація, зокрема у постачанні комплектуючих, матеріалів і технологій. За рахунок імпорту окремих комплектуючих вирішуються питання реалізації національних проектів з виробництва озброєнь, а також ремонту та модернізації існуючих ОВТ у рамках програм імпортозаміщення комплектуючих із країн СНД. Українські компанії імпортують окремі комплектуючі з багатьох країн – членів НАТО та ЄС, наприклад, для реалізації проектів, пов'язаних із виробництвом

літаків Ан-178 та Ан-132, бронетранспортерів БТР-3Е, БПЛА тощо.

3. *Експорт українського озброєння.* Внутрішній ринок ОВТ для української оборонної промисловості дуже малий, тому в рамках ВТС необхідно забезпечити експорт як ОВТ, так і товарів подвійного використання. Наприклад, експорт танків «Оплот» та бронетранспортерів забезпечує розвиток бронетанкової промисловості. Традиційним ринком збуту української зброї залишається Азійсько-Тихоокеанський регіон. Крім того, з 2016 р. значно активізовано співробітництво з країнами ЄС.

Слід зазначити, що агресія РФ проти України у 2014 р. призвела не тільки до припинення українсько-російського військово-технічного співробітництва, а й перевела Росію зі стану конкурента на ринку ОВТ у стан ворогів Української держави, що неодмінно спонукало до пошуку нової моделі поведінки України на ринку ОВТ. Захоплення 2018 р. українських кораблів у міжнародних водах Чорного моря поблизу Керченської протоки ще раз довело необхідність запровадження більш рішучих кроків у протистоянні агресору, і на міжнародному ринку ОВТ включно. Тому нова політика України у сфері ВТС має полягати не тільки у завоюванні нових ринків збуту власної продукції та поглибленні промислової кооперації з країнами, що мають передові технології, а й в активній протидії РФ з метою послаблення її позицій на міжнародних ринках ОВТ (а можливо, й усунення з них).

Виникає закономірне запитання: «Чому потрібна така політика на ринку ОВТ?» Сегмент глобального ринку зброї – це четверте за величиною джерело валютних надходжень РФ після експорту продукції нафтогазової промисловості, дорогоцінних металів та каміння, алюмінію та базових металів. Усі ці російські валютні сектори промисловості, за винятком золота, тією чи іншою мірою є чіткими мішенями міжнародних санкцій. Жорсткі санкції діють також проти оборонної промисловості РФ, але, на відміну від інших секторів російської економіки, вони мало зачіпають експорт. І тому вважаються слабкими та неефективними.

Міжнародні обмеження не у виробничій, а саме в експортній сфері оборонної промисловості РФ переважно точкові. Вони не мають широкого галузевого охоплення та не підкріплені довгостроковими стратегічними рішеннями. У підсумку, ефект від санкцій у цьому секторі

мало відчутний. Бо РФ, яка в 1990–2000 рр. узурпувала в інших пострадянських республік більшість спільних оборонних технологій колишнього СРСР, продовжує утримувати значні сегменти глобального ринку озброєнь.

Попри санкції РФ має змогу, як і раніше, підживлювати своїм оборонним експортом авткратичні режими в усьому світі. Продовжуючи глобальну експансію, Москва намагається також втягувати в кооперацію країни Східної Європи, незважаючи на їхнє членство в НАТО. Оборонне машинобудування цих країн планується використати в майбутньому як важіль розхитування єдності Північноатлантичного альянсу. Складання та редизайн військових літаків за російськими ліцензіями з метою їх експорту з Болгарії, Хорватії, Чехії та Словаччини – основний момент такого розколу Альянсу. Подібна ситуація складається і в електроніці, коли філії на сході Європи дозволяють РФ обходити санкції.

Разом із монопольним домінуванням російських атомних технологій в енергетиці Чехії, Угорщини та Болгарії, така присутність інтересів оборонної промисловості РФ у Євросоюзі несе небезпеку як для інтересів України, так і для його єдності.

Наприклад, у 2015–2018 рр. виникла низка інцидентів між авіаремонтними фірмами Болгарії та Хорватії і українськими заводами з ремонту військових літаків в Одесі та Львові. Суперечка розгорнулася навколо ремонту та модернізації бойових літаків виробництва РФ і колишнього СРСР для країн Африки та Азії. Конкуренти України виграли замовлення не за перевагами в ціні чи вищій якості технологій, а тому, що авіазаводи із східних країн НАТО отримали з Москви проектну підтримку, підтримку російських дилерських мереж, комісіонерів та московської агентури в країнах-споживачах.

Нюанс цього інциденту полягає в тому, що провідні російські авіавиробники «Сухой», «МіГ» та компанії-виробники гелікоптерів перебувають під санкціями, а от локалізовані у Східній Європі, Індії чи інших країнах виробництва місцевих прототипів російської техніки під санкції не підпадають. Ці країни у найближчому майбутньому Москва планує використовувати як шпарину для обходу санкцій.

Додатково варто окремо акцентувати увагу на тому, що, на відміну від України, більшість держав-майданчиків закордонного складання

російської зброї, як-от Чехія чи Болгарія, не розірвали угоди з РФ про взаємну секретність та правила обігу оборонних технологій. З урахуванням цього нюансу зрозуміло, чому політики саме Чехії та Болгарії протягом десятиріч регулярно (а не спорадично, як в Угорщині) здійснюють випадки проти політики ЄС та НАТО.

Можна передбачити, що Москва і далі активно буде використовувати зарубіжні майданчики зі складання російської зброї для обходу санкцій та посилення військово-технічних позицій РФ. Тому регіональна політика Москви на сході ЄС потребує відповідного реагування з боку країн Євросоюзу та НАТО, головною метою якого, паралельно із санкціями, має бути витіснення з ринку озброєнь російських оборонних компаній.

Ураховуючи те, що глибока модернізація військової техніки радянського і пострадянського виробництва поруч зі створенням нових зразків ОВТ є пріоритетним напрямом діяльності на вищезазначеному сегменті світового збройного ринку, саме промислова кооперація України з підприємствами США має стати основою для досягнення поставленої мети – швидкого розвитку та модернізації оборонної галузі завдяки високому науково-технічному, конструкторському, виробничому потенціалу українських підприємств, і як наслідок – позбавлення першості РФ на цьому сегменті світового ринку.

На нашу думку, співпраця у традиційних для України галузях ОПК, як-от: військово-транспортне авіабудування, бронетанкова індустрія, морське кораблебудування, турбінобудування, ракетобудування, які переважно державні та не присутні на фондових ринках, потребує додаткової уваги з боку держави для залучення інвестицій та допомоги від США. Варіанти розвитку цих базових галузей досить ретельно вивчені у численних українських фахових дослідженнях.

Разом із тим потребує уваги співпраця і в інших галузях, найбільш пріоритетними з яких, на нашу думку, є:

- стратегічні матеріали для оборонної промисловості та енергетики;
- електронна промисловість та комунікації.

**Стратегічні матеріали для оборонної промисловості та енергетики.** США мають великий досвід державної політики у галузі накопичення резерву оборонних матеріалів. Є ще більший досвід сталого контролю американської держа-

ви над джерелами їх видобутку в межах США та за кордоном. Україна, у свою чергу, посідає перше місце у Європі за гірничими запасами лінійки рідкісних металів для електронної, оборонної та атомної промисловості із 9–12 товарних позицій. З них Україною поки що розробляються лише 4–5 позицій – це руди урану, бору, цирконію, гафнію та деяких інших. У той же час, наприклад, гігантські українські запаси торію, літію, берилію ще чекають на приватних інвесторів.

Українські уран, торій, титан, літій, берилій та цирконій повинні стати суттєвим об'єктом уваги з боку оборонної промисловості України та США, тому що без них індустрія не працює, а попит на них – зростає. Крім того, прагнення контролювати джерела цієї української сировини і надалі можуть стати підставою для чергової російської збройної агресії.

Постійна ескалація напруги на Азовському морі з боку РФ та загроза морської операції на Азовському узбережжі пов'язана не тільки з бажанням агресора захопити порт Маріуполь чи «пробити» коридор до Криму. Є ще одна причина – це розташовані в передмістях Маріуполя найбільші у Європі родовища рідкоземельної сировини для військової та атомної промисловості, які поки що не розробляються. Йдеться про Азовське та Мазурівське родовища, що містять пісок торію. Зауважимо, оскільки значні поклади природного торію у РФ взагалі відсутні, то вона змушена імпортувати сировину, що містить цей метал, з Індії та інших країн. Відтак загарбати український Маріуполь або хоча б його передмістя – для Росії значно дешевше.

До важливості сировинного сегмента оборонно-промислового планування варто додати досвід Естонії. Дуже схожа з Маріуполем ситуація була в 2000-х роках у російськомовному естонському регіоні біля м. Нарви, який міг би стати метою гібридної агресії з боку РФ. Але належна політика естонської держави у сфері стратегічних матеріалів стала запобіжником такого розвитку подій. Найбільший у колишньому СРСР естонський виробник танталу та ніобію й інших рідкоземельних металів завод «Silmet», що працює у межах м. Силламяе, зміг знайти власників з числа корпорацій США, професійних у цій справі. Інакше цей завод міг придбати офшорний капітал російського походження. І тоді російськомовний екстремізм у Нарві міг би отримати багату фінансову базу і мав би для Естонії вже інші, трагічні наслідки.



Зважаючи на вищезазначене, саме забезпечення власної ресурсної бази має бути чи не головним пріоритетом оборонно-промислової співпраці України та США, при цьому має враховуватися чітке розуміння інтересів США в галузі стратегічних матеріалів.

Не слід також забувати, що залежність РФ від України в галузі стратегічних матеріалів приречена зростати, і без твердої інтеграції із США українські інтереси в цій сфері буде дуже важко відстоювати. Мета в тому, щоб змусити росіян імпортувати руду рідкісних металів для своєї оборонної та атомної промисловості не з України, а за тисячі кілометрів, наприклад, з Індії чи Африки. Такий імпорт рано чи пізно зробить цілі сектори економіки РФ хронічно збитковими. Для цього треба добитись підтримки США, збільшити число родовищ, які працюють, та досягти найвищих технологічних шаблів переробки українських стратегічних матеріалів і сировини.

#### **Електронна промисловість та комунікації.**

Унаслідок багаторічної інтеграції з РФ в оборонно-промисловій сфері Україна технологічно відстала від більшості розвинутих глобальних військових експортерів. Але їй усе ж вдалося зберегти більшість зі своїх спеціалізацій у галузі радіо- та оптоелектронного приладобудування. Збережені українські можливості в галузі серійного виробництва невеликі. Це, зокрема, випуск промислових лазерних комплексів мирного призначення в приватному секторі та елементів радіолокації, виробництво низкою підприємств танкових та артилерійських прицілів тощо. У галузі розробки та проектування – це системи надвисоких радіочастот та розробка станцій радіоелектронної розвідки, серійне виробництво яких здійснював завод «Точмаш» і яке було втрачено в результаті російської окупації м. Донецька.

З огляду на це українська «оборонка» сьогодні відчуває істотний дефіцит в інвестиціях та доступу до певних американських технологій і комунікаційних систем.

Слід також зазначити, що щороку все більше країн прагнуть витратити кошти на посилення радіолокаційних засобів протиракетної та протиповітряної оборони. Зростає і частка споживання радіоелектроніки з боку країн-імпортерів, які не можуть собі дозволити з тих чи тих причин імпортувати критичних радіотехнологій із США або країн НАТО. І залишається питанням часу, коли китайські та російські компанії по-

вністю опанують військові радіоелектронні ринки тих країн Латинської Америки, Африки та Азії, які поки що вважаються нейтральними або «рівновіддаленими» від країн НАТО. Але коли в ці країни постачатимуться радарні російських чи китайських протиракетних систем, невідомо, чи зможуть вони залишатися нейтральними або «рівновіддаленими».

Отже, при налагодженні двосторонньої співпраці між Україною та США в радіоелектронній сфері слід особливий наголос зробити на загальній стратегії витіснення російських озброєнь із світових ринків. Досягнення статусу двостороннього партнерства із США зможе сприяти зняттю бар'єрів трансферу технологій, і це сприятиме досягненню стратегічної мети – послаблення РФ (або й усунення) як конкурента.

Не краща ситуація складається й на вітчизняному внутрішньому ринку. Українська армія багато років поспіль вагається у виборі – складання чиїх саме військових радіостанцій треба локалізувати в Україні: Ізраїлю чи Туреччини. І це при тому, що обидва постачальники мають свою історію стосунків з РФ і тому несуть Україні суттєвий рівень політичних ризиків. Адже у Києва немає жодних твердих гарантій того, що вже у найближчому майбутньому не складуться тісні стосунки Тель-Авіва чи Анкари з Москвою. Якщо станеться так, що постачальник радіостанцій для української армії виявиться союзником РФ, зміна імпортера та закупівля інших радіостанцій може стати для України занадто дорогим задоволенням.

Відсутність позицій виробників США в цих закупівлях досить чітко ілюструє, на якому низькому рівні сьогодні перебуває українсько-американська кооперація у військовій радіотехніці та електроніці. Така ситуація потребує фахового вивчення з усіма деталями. Інакше, навіть попри агресію Росії проти України, нічого не зміниться. І американські радіоелектронні корпорації продовжуватимуть виносити виробництва із США до Мексики, Малайзії чи Гватемали, тоді як набагато перспективніший український напрямок так і буде залишатися невивченим.

Отже, налагодження та розширення військово-технічного співробітництва між Україною та США потребує нових підходів, що полягають у вивченні та розумінні інтересів нашого стратегічного партнера і використанні цих інтересів з метою збільшення інвестицій в український ОПК та усунення РФ з ринків озброєння та військової техніки.

## ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. Агресія РФ проти України у 2014 р. перевела Росію зі стану конкурента на ринку ОВТ у стан ворогів Української держави, що неминуче поставило питання щодо пошуку нової моделі поведінки України на ринку ОВТ. Тому традиційна політика України у сфері ВТС має бути доповнена активізацією протидії РФ на міжнародних ринках зброї.

2. Для реалізації своєї експортної політики на ринку озброєння та військової техніки РФ використовуватиме виробництва прототипів російської техніки в інших країнах для обходу санкцій. Така регіональна політика Москви не повинна залишитися непоміченою з боку країн ЄС та НАТО і потребує додаткового реагування, у т. ч. запровадження нових санкцій.

3. Українсько-російська кооперація у військово-технічній сфері, що тривала протягом попередніх років, призвела до технологічної відсталості української промисловості від більшості розвинутих країн – експортерів ОВТ. При цьому жодне велике підприємство української оборонної промисловості так і не змогло корпоративізуватися та вийти на ринки цінних паперів, щоб знайти джерела фінансування, які будуть

доповнювати державні асигнування та замовлення. Це призвело до того, що сьогодні оборонна галузь нашої держави відчуває істотний дефіцит в інвестиціях та доступі до сучасних технологій.

4. Заінтересованість саме США у виконанні запроваджених проти РФ санкцій та недопущення російської зброї у зони конфліктів через треті країни може стати імпульсом у розвитку українсько-американського співробітництва у військово-технічній сфері.

5. Розробляючи стратегію українсько-американської кооперації, поряд із пріоритетом національних інтересів України необхідно усвідомлювати, які саме конкурентні виклики сьогодні постають перед військово-промисловим комплексом США у боротьбі за зовнішні ринки. При цьому варто акцентувати увагу на тих напрямках, де промислові та наукові можливості України можуть бути затребувані американським бізнесом.

Особливу увагу слід приділити співпраці із США в галузях видобутку стратегічних матеріалів для оборони та енергетики, а також електронної промисловості та комунікації.

## Список використаних джерел

1. Про національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2469-19/page> (дата звернення: 12.09.2019).
2. Горбулін В. П. Хроніки передбачень: 2006–2017. Харків : Фоліо, 2017. 255 с.
3. Бадрак В. Надання прав підприємствам ОПК України на здійснення зовнішньоекономічної діяльності – вимога часу. *Безпековий огляд ЦДАКР*. 2018. № 2 (89). 1 лют. С. 13–16.
4. Свергунов О. О. Управління експортною політикою у сфері військово-технічного співробітництва в умовах криз: світовий досвід та Україна. *Стратегічні пріоритети*. 2014. № 3. С. 166–176.
5. Офсетна політика держав в умовах глобалізації. Оцінки та прогнози : монографія / В. М. Бегма, С. П. Мокляк та ін. К. : НІСД, 2011. 552 с.

## References

1. Pro natsionalnu bezpeku Ukrainy : Zakon Ukrainy vid 21.06.2018 № 2469-VIII [On National Security of Ukraine: Law of Ukraine of June 21, 2018 No. 2469-VIII.]. (2018). Retrieved from <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2469-19/page2> (viewed 12.09.2019) [in Ukrainian].
2. Horbulin, V. P. (2017). *Khroniky peredbachen: 2006–2017 [Chronicles of Predictions: 2006–2017]*. Kharkiv: Folio (255 p.) [in Ukrainian].
3. Badrak, V. (2018, Febr. 1). Nadannia prav pidpriemstvam OPK Ukrainy na zdiisnennia zovnishnoekonomichnoi diialnosti – vymoha chasu [Granting the rights of enterprises of the defense industry of Ukraine to carry out foreign economic activity is a time requirement]. *Bezpekoviyi ohliad TsDAKR – CSDC Security Review*, 2 (89), 13–16 [in Ukrainian].
4. Sverhunov, O. O. (2014). Upravlinnia eksportnoiu politykoiu u sferi viiskovo-tekhnichnoho spivrobitnytstva v umovakh kryz: svitovi dosvid ta Ukraina [Managing Export Policy in the Field of Military and Technical Cooperation in Crisis: World Experience and Ukraine]. *Stratehichni priorytety – Strategic Priorities*, 3, 166–176 [in Ukrainian].
5. Behma, V. M., & Mokliak, S. P., et al. (2011). *Ofsetna polityka derzhav v umovakh hlobalizatsii. Otsinky ta prohnozy [Offset policy of states in the conditions of globalization. Estimates and forecasts]*. Kyiv: NISD (552 p.) [in Ukrainian].

# ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ БЕЗПЕКИ СПОЖИВАННЯ В КОНТЕКСТІ ІНКЛЮЗИВНОЇ МОДЕЛІ РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ УКРАЇНИ

**Мокій Анатолій Іванович,**

*доктор економічних наук, професор*

*ORCID: 0000-0001-8455-1421*

**Антонюк Катерина Іванівна,**

*кандидат економічних наук, доцент*

*ORCID: 0000-0001-8568-5085*

*У статті* досліджено системні та процесні характеристики і структурну побудову категорії «безпека споживання». Запропоновано розглядати її як здатність створювати умови усвідомленого задоволення потреб самовідтворення суб'єктами економічних інтересів із найменшою шкодою, завданою здоров'ю, довкіллю та суспільству. Встановлені методологічні відмінності трактування цієї категорії для товарів або послуг, засновані на отриманих вигодах для споживачів у їхніх функціональних, раціональних, емоціональних характеристиках. Доведено, що забезпечення безпеки споживання потребує використання поведінкового підходу і врахування впливу на довкілля на всіх етапах споживання (виробництво, безпосереднє споживання, утилізація продукції). З позиції процесного підходу ідентифіковано об'єкти, суб'єкти безпеки споживання, побудовано суб'єктно-об'єктну інклюзивну модель системи безпеки споживання (СБС); запропоновано типологізацію безпеки споживання; встановлено особливості загроз та стратегії забезпечення безпеки споживання; виявлено дуалістичний суб'єктно-об'єктний характер безпеки споживання. Показано, що безпека споживання є складною багатооб'єктною та суб'єктною системою, її забезпечення ускладнюється впливом різного виду загроз, а також динамічністю як самого процесу, так і його складових частин. Розуміючи безпеку споживання не як наслідок, а як складний структурний процес, запропоновано досліджувати його на основі діаграм циклічної причинності з побудовою балансуєчих і посилюєчих контурів для дійсного та бажаного рівнів споживання, виробництва та продажу, впливу на довкілля. Обґрунтовані теоретичні та методологічні основи дослідження безпеки споживання доцільно використовувати для динамічного моделювання причинно-наслідкових зв'язків між об'єктами СБС, визначення відповідних критеріїв та чинників прийняття рішень, їх особливостей для різних галузей і секторів економіки регіонів України.

**Ключові слова:** сталий розвиток, безпека споживання, динамічна система забезпечення безпеки споживання, інклюзивна модель регіонального розвитку.

**Mokii Anatolii, Antoniuk Kateryna**

**THEORETICAL AND METHODOLOGICAL PRINCIPLES  
OF SECURITY OF CONSUMPTION IN THE CONTEXT  
OF AN INCLUSIVE MODEL OF DEVELOPMENT OF UKRAINIAN REGIONS**

*The article* investigates the system-process characteristics and structural construction of the category of “security of consumption”. It is proposed to consider it as an ability to create the condi-

tions for consciously meeting the needs of self-reproduction by economic operators with the least harm to health, the environment and society. The methodological differences of its interpretation for goods or services are established, based on the benefits received for the consumers in their functional, rational, emotional characteristics. It has been proved that ensuring the security of consumption requires the use of a behavioral approach and taking into account the environmental impact at all stages of consumption (production, consumption and disposal of products). In terms of process approach, objects, subjects of security of consumption were identified; subject-object inclusive model of the system of security of consumption (SSC) was built; typologization of the security of consumption is proposed; the features of threats and strategies for ensuring the security of consumption are established; a dualistic subject-object nature of security of consumption has been identified. Consumption security has been shown as a complex multi-faceted and subjective system that is complicated by the impact of various threats, as well as the dynamism of both the process itself and its components. Understanding security of consumption not as a consequence, but as a complex structural process, it is suggested to investigate it on the basis of cyclical causality diagrams with the construction of balancing and amplifying circuits for actual and desired levels of consumption, production and sales, environmental impact. It is reasonable to use theoretical and methodological bases of security of consumption research for dynamic modeling of cause and effect relationships between SSC objects, determination of relevant criteria and decision making factors, their peculiarities for different industries and sectors of the economy of regions of Ukraine.

**Keywords:** sustainable development, security of consumption, dynamic system of security of consumption, inclusive model of regional development.

**Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями.** На сучасному етапі євроінтеграції України актуальності набуває проблема забезпечення безпеки споживання. Варто зазначити, що через зростання рівня відкритості національної економіки та суб'єктів господарювання і посилення впливу глобального середовища в процесі подальшої суспільно-економічної трансформації парадигма суспільства споживання змінюється на концепцію сталого розвитку соціуму. За оцінками експертів Програми розвитку ООН в Україні, вплив споживання товарів і послуг становить 75 % від загального впливу на довкілля та 60 % – від обсягу сукупних споживчих витрат [1].

Водночас із глобальними проблемами споживання для нашої країни актуалізується завдання подолання внутрішньосистемних соціально-економічних і політико-суспільних загроз. Значна частина населення неспроможна купувати якісні товари (послуги) через матеріальну незабезпеченість та відсутність на ринку відповідної пропозиції, внаслідок чого третина захворювань пов'язана із споживанням неякісних та шкідливих продуктів, а також з негативним впливом на довкілля товарів, матеріалів, виробів, приладів [2]. Спостерігається щорічне зростання рівня споживчих витрат домогосподарствами України, зокрема на продукти харчу-

вання, що в 2017 р. становило 51,2 % від загальних сукупних витрат українських родин [3]. За період 2013–2017 рр. домогосподарства України знизили рівень споживання майже всіх продуктів харчування. Саме тому державна політика досягнення стратегічних програмних цілей сталого розвитку повинна поєднуватись із задоволенням базових потреб людини та дотриманням безпеки споживання.

**Аналіз останніх наукових досліджень і публікацій.** Споживання товарів і послуг залишається міждисциплінарною областю досліджень економістів, філософів, психологів, соціологів, екологів, котрі здійснюються на основі використання специфічного наукового інструментарію. У розвинених країнах активно досліджується проблема відповідального, розумного, сталого споживання і виробництва (Дж. Гонтелес, Т. Джексон, Ф. Капра, Л. Мікаеліс, Д. Федріго); вивчаються соціологічні та психоемоційні чинники споживання (Е. Данн, М. Нортон, С. Любомірські). Значний внесок у дослідження зроблено вітчизняними вченими (О. Грішнова, А. Котенко, А. Колот, О. Мельниченко, Л. Погоріла, Т. Сальтевська).

**Не вирішені раніше частини загальної проблеми.** Нині не сформульовано єдине визначення категорії «безпека споживання», яка часто трактується як «безпечність продукції та по-

слуг». Залишаються недостатньо обґрунтованими та чітко окресленими сутнісні системні та процесні характеристики, приховані та безпосередні структурні взаємозв'язки безпеки споживання, причинно-наслідкові аспекти цього процесу та напрями розв'язання породжених ним системних проблем.

Це доводить необхідність формування категоріального апарату безпеки споживання на основі систематизації та узагальнення існуючих методологічних підходів, визначення структурно-сутнісних характеристик і концептуальних засад методології її забезпечення в умовах глобальних викликів.

#### Виклад основного матеріалу дослідження.

Припустимо як вихідне положення, що поняття «безпека споживання» – складне, невизначене, комплексне та багатогранне. Відтак розглядаємо його в ієрархічній послідовності: безпека → національна безпека → економічна безпека держави → економічна безпека галузі/регіону → економічна безпека суб'єктів господарювання/домогосподарства/особи → безпека

споживання. Для дослідження використано процесний і системний методологічні підходи. Як уже зазначалося, поки що не сформовано методологічного підходу до визначення категорії «безпека споживання», хоча є певні спроби окремих науковців (табл. 1).

Найчастіше використовується поняття «безпечність продукції та послуг», яке вважаємо не зовсім повним, оскільки у нормативно-розпорядчих документах воно тлумачиться як «власивість не становити й не створювати небезпеки» [11]. Звернемо увагу, що загалом «безпека» складної системи розглядається як такий її стан, «...коли дія зовнішніх факторів і внутрішніх чинників не призводить до процесів, що вважаються негативними по відношенню до складної системи відповідно до наявних на даному етапі потреб, знань та уявлень» [11]. Беручи за сутність безпеки споживання не лише «безпечність продукції», але й дії усіх суб'єктів та об'єктів процесу забезпечення безпеки споживання, розглядаємо лише поняття «безпека споживання».

Таблиця 1. Основні характеристики категорії «безпека споживання»

№ з/п	Сутнісні характеристики	Автор/джерело
1	Властивість товару, продукту не завдати шкоди людині під час його споживання	О. Мягченко [4, с. 67]
2	Споживча властивість товару, що характеризує ступінь захисту людини від впливу небезпечних і шкідливих факторів, які виникають при його споживанні	А. Азриліян [5]
3	Властивість, що характеризує відсутність неприпустимого ризику, пов'язаного з можливістю заподіяння шкоди життю, здоров'ю, майну споживача, навколишньому середовищу за звичайних умов використання, зберігання, транспортування, утилізації	А. Ляшко, А. Ходикін, Н. Волошко, А. Снітко [6, с. 93]
4	Тісно пов'язане з поняттям рівня ділової репутації суб'єкта торгівлі (для послуг), включає такі складники: надійність, точність, пунктуальність; надання і дотримання торговельним підприємством гарантій якості та безпеки споживання товарів і послуг; відшкодування можливих збитків (гарантійне обслуговування), що в комплексі забезпечує високий ступінь довіри клієнта до підприємства торгівлі	В. Апопій, І. Міщук, В. Робицький, С. Рудницький, Ю. Хом'як [7, с. 244]
5	Забезпечує захист людини від небезпечних і шкідливих дій, що виникають під час користування товаром	Д. Зеркалов [8, с. 81]
6	«Відтворення» організаційних рівнів суспільного споживання і особистих свобод громадян	О. Добридень [9, с. 160]
7	Забезпечення необхідного рівня життя населення, де найважливіше місце посідає задоволення інтелектуальних і духовних потреб, а не все більше задоволення матеріальних потреб, що сприяє збереженню навколишнього середовища, підтримці стабільного стану біосфери і безпечного існування людства, зокрема забезпечення безпеки харчування	С. Тютюннікова, Т. Сальтєвська [10, с. 25]

Джерело: складено авторами за [4–10].

Найбільш поширеним є трактування безпеки споживання в контексті поняття «якість продукції» або набору розширених характеристик (наприклад, функцій та вигід від користування) товару або послуги. За О. Іваніловим, якість — це економічна категорія, яка відображає сукупність властивостей продукції (технічних, технологічних, економічних, екологічних тощо), що зумовлюють ступінь її здатності задовольняти потреби споживачів відповідно до свого призначення [12, с. 214]. Варто погодитися з Т. Галушкіною, О. Ліпановою та І. Макаровою, які стверджують, що ринок диктує нові умови до якості виробництва і продукції, урахувавши тенденції сучасного етапу європейської інтеграції України [13].

Проте, звернемо увагу, що в межах «безпечності товарів і послуг» йдеться насамперед про безпеку споживання товарів у сенсі харчування людини. Таку безпеку М. Піх розглядає як ознаку продовольчої безпеки [14, с. 75], урахувавши зростання ризиків, пов'язаних із дефіцитом продовольчих ресурсів, поширенням захворювань, спричинених харчовими отруєннями і неякісними продуктами. Ризики збільшуються не тільки під час споживання продуктів харчування, а й при використанні інформаційних, розважальних, туристичних послуг через загрози довірливості, маніпулювання свідомістю людей, зростання нестабільності та тероризму [15, с. 15].

Відмінність методологічних підходів трактування категорії «безпека споживання» для товарів або послуг пов'язана зі специфікою функціональних, раціональних, емоціональних характеристик поняття, тобто вигід для споживачів, зокрема за мультиатрибутивною моделлю. Відтак відмінність полягає у сутності цих понять.

Погоджуючись із важливістю забезпечення безпеки споживання продукції, запропонуємо аргументи для ширшого тлумачення терміна «безпека». Так, безпека повинна також спрямовуватися на подолання загроз суспільства споживання, обов'язковими передумовами чого мають стати критерії безпеки майбутнього та сталого розвитку. Отже, безпека споживання спрямовується не лише на забезпечення належних умов життєдіяльності або якості життя, а також і на створення умов для розвитку людини, сім'ї, громади, суспільства, країни.

Підкреслимо, що в процесі забезпечення безпеки споживання необхідно враховувати вплив на довкілля не лише в процесі виробництва, а й у процесі безпосереднього споживання (викор-

истання) чи після нього та під час утилізації відходів. Тобто доцільно застосовувати методологічні положення поведінкового підходу в контексті трактування процесу споживання у системній послідовності етапів: від усвідомлення потреби до утилізації відходів. Причому необхідно обов'язково взяти до уваги мотиви та критерії вибору товарів для задоволення потреб, що безпосередньо пов'язано зі світоглядом, освітою, базовими цінностями, тобто соціологічною компонентою безпеки для різних об'єктів і рівнів системної ієрархії.

Варто зазначити, що в умовах глобальної економічної інтеграції забезпечення безпеки споживання передбачає не лише використання ринкових методів, насамперед через створення належного попиту, а й формування активної громадянської позиції з розроблення, удосконалення та застосування інституціонального базису цього процесу. Наприклад, це підвищення вимог у технічних умовах, стандартах щодо різних предметів (товарів, послуг) споживання. Це підтверджується результатами дослідження Дж. Гогевіна, який показав, що у слабо-розвинених країнах засоби забезпечення безпеки споживання є вартісними, особливо для домашніх господарств за нестабільних доходів без можливості використання цивілізованих страхових та кредитних інститутів і, особливо, інститутів гарантування безпеки особи [16].

Б. Гоулд пропонує розглядати поняття «безпека споживання» як «операції споживання», які супроводжують купівлю-продаж (окремі акти покупок, практики організаційної безпеки, соціальні та політичні заходи, які спонукають до споживання) [17]. З цим важко погодитися, оскільки забезпечення безпеки споживання є обов'язковою вихідною передумовою рішень про придбання певного товару (послуги).

Систематизація, узагальнення визначень, компаративний аналіз підходів до тлумачення сутності категорій «безпека», «національна безпека», «економічна безпека» дає підстави розглядати безпеку споживання як здатність створювати умови усвідомленого задоволення потреб самовідтворення економічними суб'єктами із найменшою шкодою здоров'ю людини, довкіллю та суспільству.

Успішна асиміляція досвіду розвинених країн у формуванні термінологічного апарату національної та економічної безпеки передбачає, що генеза «безпеки споживання» пов'язана з економічними інтересами, потребами, цінностями,

цілями, ризиками та загрозами. Дотримання інтересів відображається у досягненні певних цілей, чому можуть протидіяти певні ризики та загрози, виникнення і вплив яких відбувається

в зовнішньому середовищі (рис. 1). Як вважає А. Гуменюк, останнє істотно, а іноді й визначально, впливає на систему безпеки споживання в динамічно змінному часовому періоді [18, с. 311].

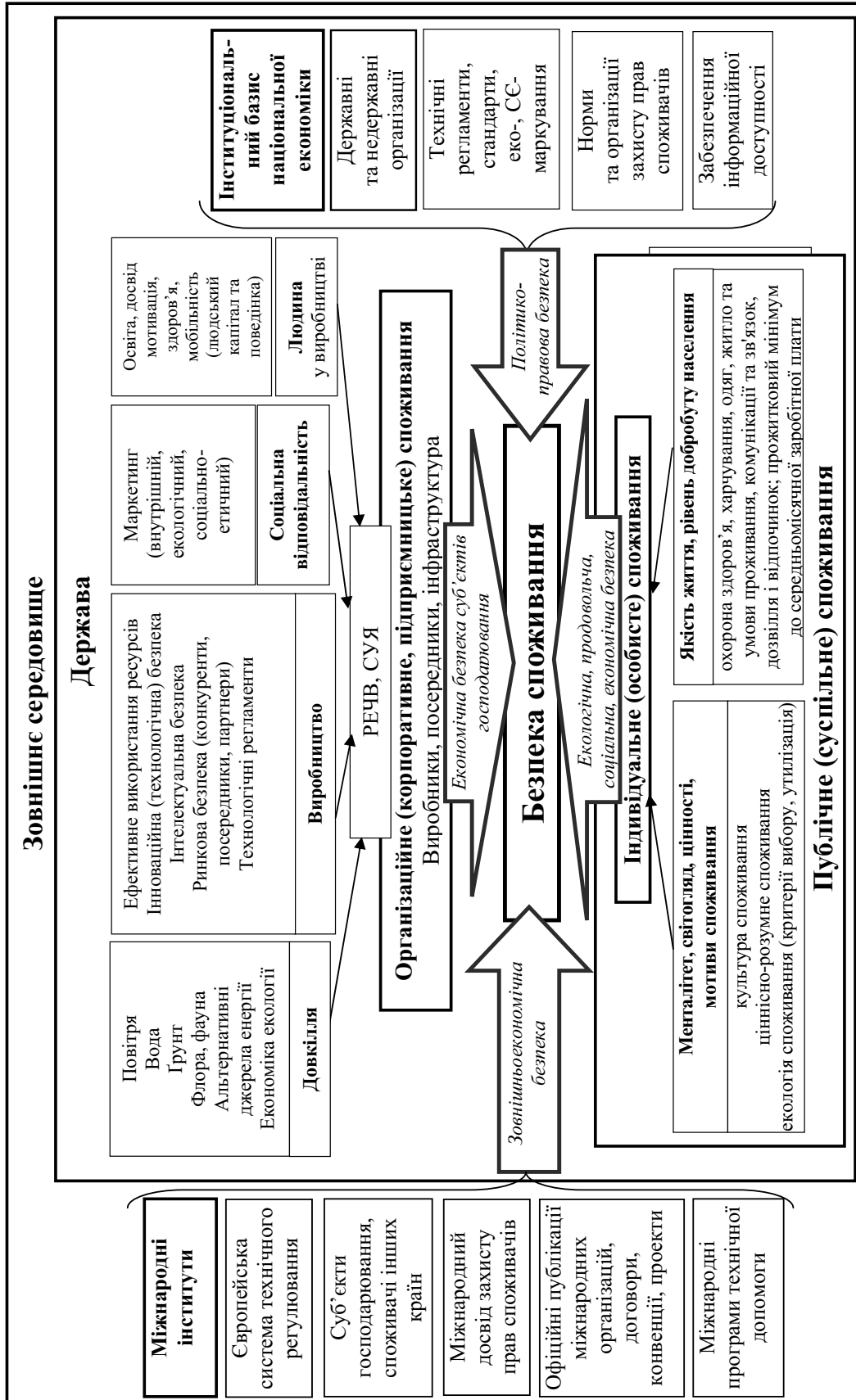


Рис. 1. Структурно-логічна суб'єктно-об'єктна інклюзивна побудова системи безпеки споживання

Джерело: розроблено авторами.

До суб'єктів СБС віднесемо: органи державного управління та місцевого самоврядування, підприємства, споживачів, громадські об'єднання, національні та міжнародні інституції. Інституції різного рівня ієрархії та сфери діяльності насамперед формують середовище безпеки споживання. Споживачі та суб'єкти господарювання безпосередньо беруть участь у процесі задоволення потреб. При цьому будь-який із цих суб'єктів може бути споживачем, характеристики якого відрізняються від особи як індивідуального споживача, що, своєю чергою, зумовлює дуалістичний суб'єктно-об'єктний характер безпеки споживання як процесу.

Отже, у системі безпеки споживання необхідно виокремити: 1) людину (особу) із конституційними правами та свободами, у т. ч. безпеки життєдіяльності; 2) домашні господарства, громади, соціальні групи, народ із такими завданнями, як-от забезпечення здоров'я та якості життя; 3) довілля та його ресурси із завданням збереження, раціонального та ефективного використання; 4) регіон, галузь, сектор, сферу економіки, суб'єкт господарювання із правом на розвиток і самостійне визначення стратегічних цілей та завдань; 5) інформаційне, інфраструктурне та інституціональне середовище впливу на суб'єктів споживання.

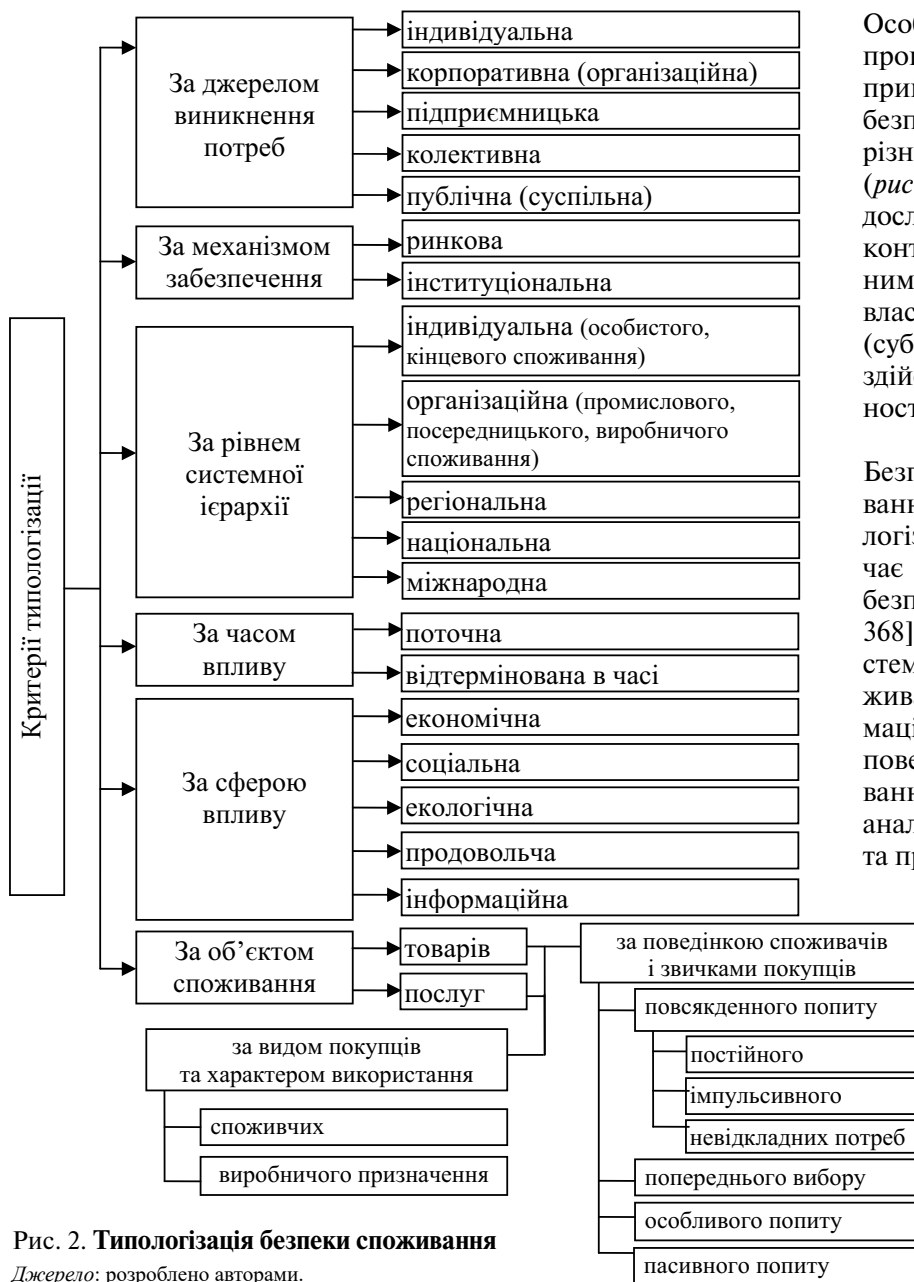


Рис. 2. Типологізація безпеки споживання

Джерело: розроблено авторами.

Особливості поведінки особи в процесі усвідомлення потреби, прийняття рішення про купівлю і безпосередньо споживання на різних рівнях системної ієрархії (рис. 2) зумовлюють доцільність дослідження цього процесу в контексті індивідуального (фізичними особами для задоволення власних потреб) та колективного (суб'єктами господарювання для здійснення економічної діяльності) споживання.

Безпосередньо об'єктами споживання є товари та послуги, типологізація яких (див. рис. 2) визначає особливості забезпечення безпеки споживання [19, с. 367–368]. Домінантне значення в системі забезпечення безпеки споживання мають освітні та інформаційні послуги, які формують поведінку вибору об'єктів споживання (продукції), допомагають аналізувати інформацію про них та приймати рішення.



Зважаючи на зазначене, предметом дослідження безпеки споживання будемо вважати діяльність людини, суб'єктів господарювання, суспільства і держави із захисту безпеки споживачів від внутрішніх і зовнішніх загроз. Тобто суб'єкти СБС повинні, з одного боку, визначати та аналізувати чинники і фактори впливу на безпеку споживання в короткостроковій і довгостроковій перспективах. З іншого боку, завданням є упровадження механізмів протидії їхньому впливу в межах моделі інклюзивного розвитку. Інклюзивність моделі безпеки споживання зумовлюється залученням усіх учасників процесу із однаковою відповідальністю на всіх етапах споживання (від виробництва до утилізації).

Методичною основою для оцінювання загроз та спричинених ними наслідків є якісні та кількісні індикатори, пов'язані з особливостями поведінки споживачів, зокрема критичним рівнем безпечності товарів (послуг). Основними загрозами безпеці споживання на різних етапах споживання є: технологічні, технічні, екологічні, інституціональні, соціоментальні, процесні, дослідження, виконання яких доцільне як у контексті транзакційних витрат майбутніх періодів, так і забезпечення та гармонізації інтересів суб'єктів процесу споживання. При цьому важливо враховувати рівень безпеки споживання для різних галузей, секторів і сфер національної економіки, джерела загроз, механізми їх подолання. Протидія загрозам безпеці споживання передбачає одержання соціальних та економічних вигод, задоволення та гармонізацію інтересів суб'єктів споживання.

Основні положення програмних засобів зміцнення безпеки споживання складають стратегію (форми, методи) забезпечення безпеки, яку, зокрема, можна розглядати в межах національної моделі споживання [20] або моделі стратегії розвитку держави [14, с. 75]. Механізми забезпечення безпеки споживання охоплюють продуктові, технологічні, інформаційні, ринкові або інституціональні методи, застосування яких забезпечує гармонізацію інтересів суб'єктів та об'єктів СБС.

Розуміючи безпеку споживання не як результат, а як складний процес, зумовлений значною кількістю елементів і факторів (довкілля, рівень життя населення, виробнича діяльність, маркетингова активність трейдерів, інституціональний базис тощо), який перебуває в постійному розвитку, окреслимо сутнісні характеристики її з урахуванням методологічних підходів дослідження систем Дж. О'Коннора та Й. Макдер-

мотта [21], системно-динамічного моделювання Дж. Форрестера [22] та методів нечіткої логіки Л. Заде [23–25].

Як зазначалося вище, середовище споживання є динамічною системою, яка складається із сукупності елементів (виробники, споживачі, органи влади та місцевого самоврядування, громадські об'єднання, незалежні експертні організації, нормативно-розпорядчі документи) з відповідною структурою. Динамічна змінність системи пов'язана з постійною зміною міцності, якості та характеру (прямих чи прихованих) зв'язків. Структура та зв'язки системи інколи є невизначеними, нечіткими, неструктурованими, що ускладнює встановлення наслідків їхньої взаємодії.

Для підвищення безпечності споживання за умови впливу на систему чи окремі її елементи (погляди споживача, технологічний процес виробництва, регуляторні дії) спостерігатиметься значна кумулятивна протидія. При цьому внаслідок управлінських впливів виникає зворотний зв'язок: посилюючий (посилення початкового стану); балансуєчий (відновлення втраченої рівноваги); випереджальний (передбачення майбутнього). Зміни у складній динамічній системі викликатимуть причинно-наслідкові зв'язки, відокремлені в часовому періоді. Наприклад, використання генно-модифікованих організмів у харчовій продукції може негативно впливати на здоров'я людини; застосування пестицидів, гербіцидів та інших хімічних препаратів – на довкілля. Тобто споживання має непрогнозований і невизначений вплив на здоров'я людини, наслідки якого спостерігаються через певний часовий період. Що більша динамічна складність системи та процесу споживання, то більше часу необхідно для отримання сигналу зворотного зв'язку.

Істотно впливають на безпеку споживання виробники продукції, використовуючи дешеві матеріали, неекологічні та ресурсовитратні технології. Для таких виробників основною метою є мінімізація витрат виробництва та збільшення обсягів продажу. Зменшення витрат зумовлює виробництво товарів з потенційно негативним впливом на споживача і значними післяспоживчими відходами. Зазвичай суб'єкт споживання неспроможний виявити наслідки зворотного зв'язку, оскільки реакція ще не завершила коло у системі. У деяких випадках нічого не відбувається аж до досягнення порогового значення реакції, при якому система відновлюється або руйнується.

Для розуміння структурної побудови системи споживання за [21] побудуємо діаграму циклічної причинності (Causal loop diagram (CLD)) (рис. 3).

В основу діаграми моделі безпечного споживання покладено балансуєчий контур, який приводиться в дію двома силами: 1) бажання досягти певного рівня споживання та якості життя; 2) задоволення рівнем споживання, який існує. Що більший дисбаланс, то сильніше бажання витратити більше ресурсів, обмежених грошовими ресурсами як різницею доходів і витрат. У цьому блоці діють врівноважуючі петлі: перша – встановлює баланс між витратами та наявними ресурсами; друга – намагається зменшити відмінність між дійсним та бажаним рівнями споживання. Коли ресурси вичерпуються, суб'єкт (особа) зменшує споживання. Через певний час ресурси збільшуються, що призводить до збільшення споживання, і починає діяти друга врівноважуюча петля, тобто витрати збільшуються.

Інші три контури (зворотні зв'язки), які відображають бажаний рівень споживання, засновані на: зростаючому бажанні особи бути здоровою завдяки безпечному споживанню; посилюючому контурі впливу поведінки споживача на споживання; балансуєчому впливі поведінки споживача на здоров'я. Від якості споживання залежить здоров'я людини, від обсягів недостовірної інформації про товар, негативний вплив на довкілля – споживання загрозливої для здоров'я продукції. При цьому балансуєчим зворотним зв'язком є вплив поведінки на здоров'я людини. Звуження обмежень у поведінці споживача щодо вибору предмета споживання посилює ризики погіршення безпеки споживання. Тобто бажаний рівень споживання необхідно збалансувати із здоров'ям людини та впливом на довкілля, а для запобігання негативного впливу поведінкового складника об'єкта споживання на здоров'я необхідне гальмування посилюючих контурів балансуєчим.

Наступні цикли зворотних зв'язків стосуються процесів виробництва продукції. Перший посилюючий контур пов'язаний із зменшенням собівартості продукції, що, крім прогресивно-позитивного розвитку технологій, переважно негативно впливає на споживчі властивості товару через використання синтетичних матеріалів, низькокваліфікованої робочої сили, відхилень від екологічних норм тощо. Другий посилюючий контур відображає споживання небезпечної для особи (споживача) та довкілля

продукції з утворенням значної кількості після-споживчих відходів та забрудненням довкілля як під час виробництва, так і безпосередньо в процесі споживання (використання). Застосування екологічнобезпечних, ресурсоефективних технологій і матеріалів збільшує вартість продукції і, відповідно, зменшує обсяги її споживання. Балансуєчим контуром при цьому може бути лише негативна залежність результатів виробництва (відходів, забруднення довкілля і погіршення здоров'я людини).

Виявлення та обмеження такого негативного впливу на життєдіяльність людини є завданням держави. Запропоновані діаграми циклічної причинності доцільно використовувати для концептуалізації теоретичних та методологічних основ дослідження безпеки споживання і, на цій основі, системно-динамічного моделювання причинно-наслідкових зв'язків у системі забезпечення безпеки споживання.

## ВИСНОВКИ

1. На сучасному етапі трансформації України в умовах поглиблення відкритості суспільства та економіки значної актуальності набуває забезпечення безпеки споживання, що пов'язано із посиленням внутрішньосистемних загроз соціально-економічного і політико-суспільного характеру, низькою купівельною спроможністю населення, насиченістю ринку небезпечною для споживання продукцією та негативним впливом товарів, матеріалів, виробів, приладів на довкілля.
2. Існуючі теоретико-методологічні підходи до аналізу структурно-сутнісних характеристик безпеки споживання дозволяють розглядати її як здатність створювати умови усвідомленого задоволення потреб самовідтворення суб'єктами економічних інтересів із найменшою шкодою здоров'ю, довкіллю та суспільству.
3. Для дослідження безпеки споживання доцільно використати поведінковий підхід і врахувати вплив на довкілля на всіх етапах процесу споживання (виробництва, безпосереднього споживання, утилізації продукції), мотиви та критерії вибору товарів для задоволення потреб, що безпосередньо пов'язано із світоглядом, освітою, базовими цінностями, тобто соціологічною компонентою безпеки для різних об'єктів і рівнів системної ієрархії.

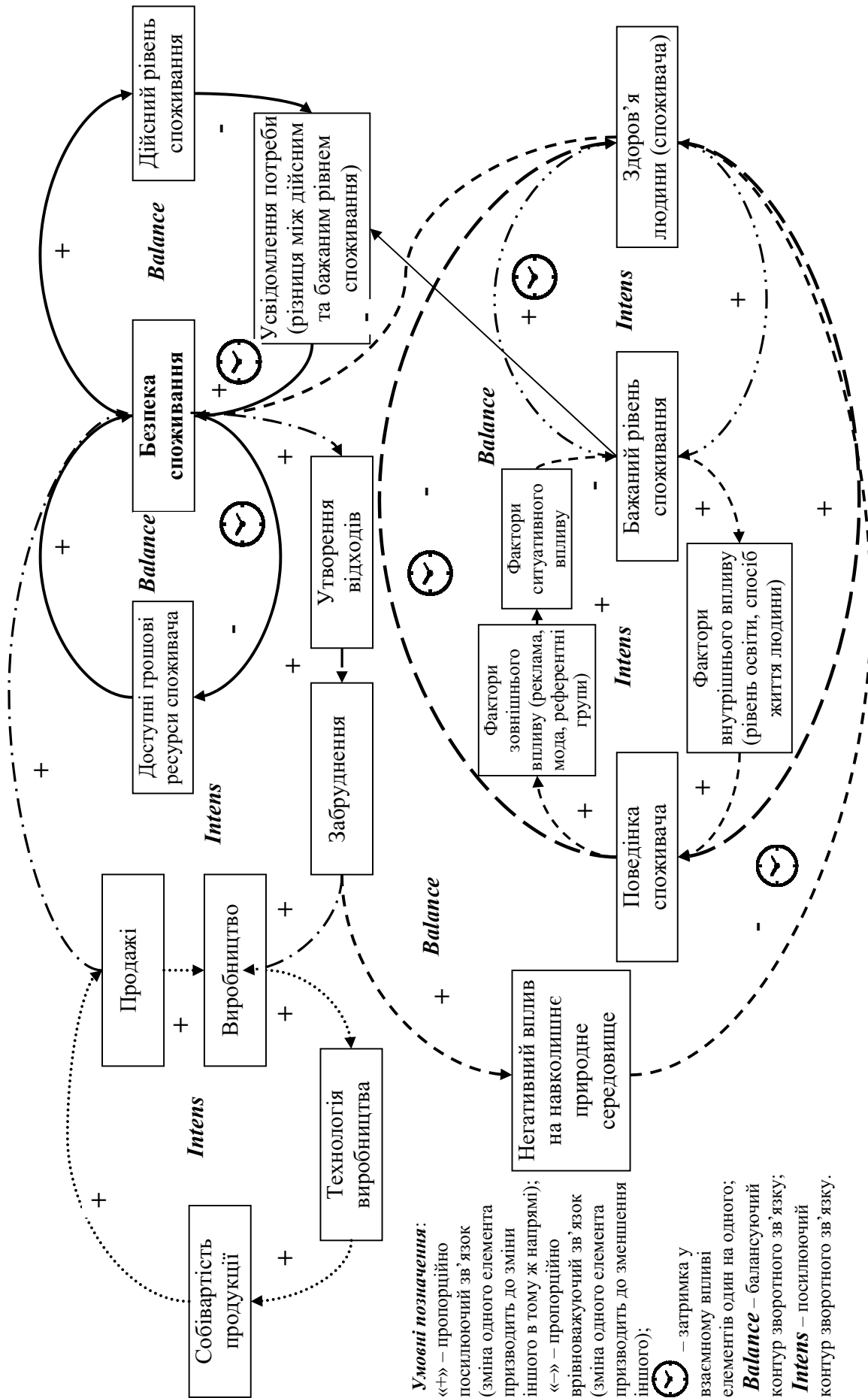


Рис. 3. Діаграма циклічної причинності (CLD) забезпечення безпеки споживання

Джерело: розроблено авторами.

4. У системі безпеки споживання виокремлюємо об'єкти, суб'єкти, середовище безпеки споживання для індивідуального та колективного споживання, включені в суб'єктно-об'єктну модель системи безпеки споживання. Безпека споживання є складною багатооб'єктною та суб'єктною системою, забезпечення якої ускладнюється впливом різного роду загроз, а також динамічністю як самого процесу, так і його складових частин.

5. Гармонізацію інтересів суспільства, бізнесу та влади на основі забезпечення безпеки споживання

представлено з позиції системної динаміки у вигляді балансуєчих і посилюєчих контурів для дійсного та бажаного рівнів споживання (бажаний рівень споживання повинен бути узгоджений із станом здоров'я людини та впливом на довкілля), виробництва та впливу на довкілля (негативний вплив виробництва на довкілля та здоров'я споживачів). Подібні контури в подальшому будуть використані для системно-динамічного моделювання причинно-наслідкових зв'язків та об'єктів системи безпеки споживання.

### Список використаних джерел

1. Global Environment Outlook-5. *UNEP*. URL: <http://web.unep.org/geo/resources/publications/> (дата звернення: 22.08.2019).
2. Хартія «Чесна торгівля та конкуренція». URL: <http://www.zhiva-planeta.org.ua/hartiya.html> (дата звернення: 08.09.2019).
3. Статистична інформація. Доходи та умови життя / Державна служба статистики України : офіц. сайт. Київ, 2017. URL: [www.ukrstat.gov.ua](http://www.ukrstat.gov.ua) (дата звернення: 22.08.2019).
4. Мягченко О. П. Безпека життєдіяльності людини та суспільства : навч. посіб. К. : Центр учбової літератури. 2010. 384 с.
5. Большой экономический словарь / под ред. А. Н. Азрилияна. М., 1997. 864 с.
6. Ляшко А. А., Ходькин А. П., Волошко Н. И., Снитко А. П. Товароведение, экспертиза и стандартизация : учеб. М. : Дашков и К°. 2013. 660 с.
7. Апопій В. В., Мішук І. П., Ребицький В. М., Рудницький С. І., Хом'як Ю. М. Організація торгівлі. Київ : Центр навч. л-ри, 2008. 632 с.
8. Зеркалов Д. В. Безпека життєдіяльності. Київ : Основа, 2016. 267 с.
9. Добридень О. В. Споживацькі тенденції в контексті новітніх технологій: прогрес або заперечення прогресу? *Гуманітарний вісник Запорізької державної інженерної академії*. 2011. № 46. С. 158–167.
10. Тютюнникова С. В., Сальтєвська Т. Г. Нова соціально-економічна сутність особистого споживання в сучасному світі. *Вісник Університету банківської справи Національного банку України*. 2009. № 1 (4). С. 24–27.
11. Безпечність. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/view/ТМ042285> (дата звернення: 08.09.2019).
12. Іванілов О. С. Економіка підприємства. Київ : Центр навч. л-ри, 2009. 728 с.
13. Галушкіна Т. П., Ліпанова О. В., Макарова І. А. Еколого-економічні передумови розвитку політики сталого споживання та виробництва. URL: [r250.sudu.edu.ua/bitstream/123456789/11168/1/17.pdf](http://r250.sudu.edu.ua/bitstream/123456789/11168/1/17.pdf) (дата звернення: 08.09.2019).
14. Піх М. З. Безпека споживання продуктів в моделі стратегії розвитку держави. *Економіка харчової промисловості*. 2014. № 1 (21). С. 72–76.
15. Сальтєвська Т. Г. Особисте споживання в умовах формування соціального ринкового господарства : автореф. дис. ... канд. екон. наук. Харків, 2009. 21 с.
16. Hoogeveen (Hans) J. G. M. Income Risk, Consumption Security and the Poor. 2010. URL: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/136008101200114921> (дата звернення: 08.09.2019).
17. Goold B., Loader I., Thumala A. Consuming security? Tools for a sociology of security consumption. 2010. URL: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/1362480609354533> (дата звернення: 08.09.2019).
18. Гуменюк А. М. Безпека структурно-інституціональної трансформації економіки регіону: теоретичні основи та прикладні аспекти : монографія. Київ : НІСД, 2014. 466 с.
19. Павленко А. Ф., Решетнікова І. Л., Войчак А. В. Маркетинг. Київ : КНЕУ, 2008. 600 с.
20. Коломієць А. Національна модель споживання : сутність та способи регулювання. URL: [www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2010/2010\\_02\(5\)/10kaosr.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2010/2010_02(5)/10kaosr.pdf) (дата звернення: 08.09.2019).
21. О'Коннор Дж., Макдермотт И. Искусство системного мышления : необходимые знания о системах и творческом подходе к решению проблем / пер. с англ. М. : Alpina Business Books, 2008. 249 с.
22. Форрестер Д. Мировая динамика / пер. с англ. СПб. : АСТ, 2003. 379 с.
23. Дорофеюк Ю. А., Дорофеюк А. А. Методы структурно-классификационного прогнозирования многомерных динамических объектов. *Искусственный интеллект*. 2006. № 2. С. 138–141.
24. Кофман А. Введение в теорию нечетких множеств. М. : Радио и коммуникации, 1982. 432 с.
25. Сяваско М. С., Рибицька О. М. Математичне моделювання за умов невизначеності. Львів : Українські технології, 2000. 320 с.

## References

1. Global Environment Outlook-5. UNEP. (n. d.). *web.unep.org*. Retrieved from <http://web.unep.org/geo/resources/publications> (veiwed 22.09.2019) [in English].
2. Hartiia «Chesna torhivlia ta konkurentsia» [Fair Trade and Competition Charter]. (2012). *www.zhiva- planeta.org.ua*. Retrieved from <http://www.zhiva- planeta.org.ua/hartiya.html> (veiwed 08.09.2019) [in Ukrainian].
3. Statystychna informatsiia. Dohody ta umovy zhyttia [Statistical information. Income and living conditions]. *Derzhavna sluzhba statystyky Ukrainy – State Statistics Service of Ukraine*. (2018). *www.ukrstat.gov.ua*. Retrieved from [www.ukrstat.gov.ua](http://www.ukrstat.gov.ua) (veiwed 22.09.2019) [in Ukrainian].
4. Miagchenko, O. P. (2010). *Bezpeka zhittediialnosti liudyny ta suspilstva [Security of life of the person and society]*. Kyiv: Center for Educational Literature (384 p.) [in Ukrainian].
5. Azryliian, A. N. (1997). *Bolshoi ekonomicheskii slovar [Great economic dictionary]*. Moscow: Institute of New Economics (864 p.) [in Russian].
6. Liashko, A. A., Khodikyn, A. P., Voloshko, N. Y., & Snytko, A. P. (2013). *Tovarovedeniie, ekspertiza i standartizatsiia [Freight, expertise and standardization]*. Moscow: Dashkov and Co (660 p.) [in Russian].
7. Apopii, V.V., Mischuk, I. P., Rebytskyi, V. M., Rudnytskyi, S. I., & Khomiak, Yu. M. (2008). *Orhanizatsiia torhivli [Organization of trade]*. Kyiv: Center for Educational Literature (632 p.) [in Ukrainian].
8. Zerkalov, D. V. (2016). *Bezpeka zhyttiediialnosti [Safety of life]*. Kyiv: Osnova (267 p.) [in Ukrainian].
9. Dobryden, O. V. (2011). Spozhyvatski tendentsii v konteksti novitnikh tekhnolohii: prohres abo zaperechennia prohresu? [Consumer trends in the context of the latest technologies: progress or denial of progress?]. *Humanitarnyi visnyk Zaporizkoi derzhavnoi inzhenernoi akademii – Humanities Bulletin of Zaporizhzhya State Engineering Academy*, 46, 158–167 [in Ukrainian].
10. Tiutiunnikova, S. V., & Saltevska, T. H. (2009). Nova sotsialno-ekonomichna sutnist osobystoho spozhyvannia v suchasnomu sviti [The new socio-economic essence of personal consumption in the modern world]. *Visnyk Universytetu bankivskoi spravy Natsionalnoho banku Ukrainy – Bulletin of the National Bank of Ukraine's Banking University*, 1 (4), 24–27 [in Ukrainian].
11. Bezpechnist [Safety]. (2013). *ips.ligazakon.net*. Retrieved from <https://ips.ligazakon.net/document/view/TM042285> (veiwed 08.09.2019) [in Ukrainian].
12. Ivanilov, O. S. (2009). *Ekonomika pidpriemstva [Economy of the enterprise]*. Kyiv: Center for Educational Literature (728 p.) [in Ukrainian].
13. Halushkina, T. P., Lipanova, O. V., & Makarova, I. A. (2013). Ekoloho-ekonomichni peredumovy rozvytku polityky staloho spozhyvannia ta vyrobnytstva [Ecological and economic prerequisites for the development of sustainable consumption and production policy]. [r250.sudu.edu.ua](http://r250.sudu.edu.ua). Retrieved from [r250.sudu.edu.ua/bitstream/123456789/11168/1/17.pdf](http://r250.sudu.edu.ua/bitstream/123456789/11168/1/17.pdf) (veiwed 08.09.2019) [in Ukrainian].
14. Pikh, M. Z. (2014). Bezpeka spozhyvannia produktiv v modeli stratehii rozvytku derzhavy [Security of consumption of products in the model of state development strategy]. *Ekonomika kharchovoi promyslovosti – Economics of the food industry*, 1 (21), 72–76 [in Ukrainian].
15. Saltevska, T. H. (2009). Osobyste spozhyvannia v umovakh formuvannia sotsialnoho rynkovoho hospodarstva [Personal consumption in the conditions of formation of social market economy]. *Extended abstract of candidate's thesis*. Kharkiv: KhPU (21 p.) [in Ukrainian].
16. Hoogeveen (Hans), J. G. M. (2010). Income Risk, Consumption Security and the Poor. *www.tandfonline.com*. Retrieved from <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/136008101200114921> (veiwed 08.09.2019) [in English].
17. Goold, B., Loader, I., & Thumala, A. (2010). Consuming security? Tools for a sociology of security consumption. *journals.sagepub.com*. Retrieved from <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/1362480609354533> (veiwed 08.09.2019) [in English].
18. Humeniuk, A. M. (2014). *Bezpeka strukturno-institutsionalnoi transformatsii ekonomiky rehionu: teoretychni osnovy ta prykladni aspekty [Security of structural and institutional transformation of the region's economy: theoretical frameworks and applied aspects]*. Kyiv: NISS (466 p.) [in Ukrainian].
19. Pavlenko, A. F., Reshetnikova, I. L., & Voichak, A. V. (2008). *Marketynh [Marketing]*. Kyiv: KNEU (600 p.) [in Ukrainian].
20. Kolomiets, A. (2010). Natsionalna model spozhyvannia: sutnist ta sposoby rehuliuвання [The national consumption model: the nature and methods of regulation]. *www.dridu.dp.ua*. Retrieved from [www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2010/2010\\_02\(5\)/10kaosr.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2010/2010_02(5)/10kaosr.pdf) (veiwed 08.09.2019) [in Ukrainian].
21. O'Konnor, Dzh., Makdermott, Y. (2008). *Iskusstvo systemnoho myshleniia: neobkhodimye znania o systemakh y tvorchestvom podkhode k resheniiu problem [The Art of Systems Thinking: Required knowledge of systems and creative approach to problem solving]*. Moscow: Alpina Business Books (249 p.) [in Russian].
22. Forrester, D. (2003). *Mirovaia dinamika [World dynamics]*. SPb: AST Publishing House (379 p.) [in Russian].
23. Dorofeiuk, Yu. A., & Dorofeiuk, A. A. (2006). Metody strukturno-klassifikatsionnoho prohnozirovaniia mnohomernykh dinamicheskikh ob'ektov [Methods of structural classification classification of multidimensional dynamic objects]. *Iskusstvennyi intellekt – Artificial intelligence*, 2, 138–141 [in Russian].
24. Kofman, A. (1982). *Vvedenie v teoriyu nechetkikh mnozhestv [Introduction to fuzzy set theory]*. Moscow: Radio and communications (432 p.) [in Ukrainian].
25. Siavavko, M. S., & Rybyska, O. M. (2000). *Matematychni modeliuvannia za umov nevyznachenosti [Mathematical modeling in conditions of uncertainty]*. Lviv: Ukrainski tehnolohii (320 p.) [in Ukrainian].

# ВНУТРІШНІ ЧИННИКИ ФІНАНСОВОЇ ВРАЗЛИВОСТІ УКРАЇНИ ТА ПРІОРИТЕТНІ ЗАХОДИ ЩОДО ЇХ ПОДОЛАННЯ

Шемаєва Людмила Григорівна,

доктор економічних наук, професор

ORCID: 0000-0002-2989-0823

**Актуальність** публікації зумовлена необхідністю визначення чинників, що провокують вразливість у проведенні регулюючої політики та підвищують рівень системної волатильності у вітчизняній економіці, знижуючи тим самим можливість забезпечення фінансової стабільності України. Мета статті полягає у дослідженні внутрішніх чинників вразливості фінансової стабільності України та обґрунтуванні рекомендацій відповідним органам державної влади стосовно того, як протидіяти ризикам та сприяти підвищенню фінансової стабільності. Автором було використано різноманітні методи дослідження, а саме: термінологічний і статистичний аналіз, порівняння, логічного узагальнення, аналіз, синтез. Відповідно до встановлених меж дослідження аналіз обмежено вивченням внутрішніх чинників за період 2014–2018 рр., а також наявною статистичною інформацією станом на жовтень 2019 р.

Аналіз внутрішніх чинників вразливості фінансової сфери України дозволив визначити серед них основні, ті, що відносяться до сфери державних фінансів (наявність дефіциту бюджету, що супроводжується хронічним порушенням збалансованості джерел його фінансування та зростанням обсягу державного боргу; збільшення частки валютних та короткострокових ОВДП, що формує ризики фінансовій стійкості держави) та банківської сфери (збереження високого рівня доларизації банківських балансів, значна частка непрацюючих кредитів тощо).

За результатами проведеного аналізу запропоновано шляхи забезпечення фіскальної стійкості (використання ризик-орієнтованого підходу в податковому контролі; удосконалення оцінки фіскальних ризиків відповідно до вимог Кодексу фіскальної прозорості МВФ; оприлюднення у форматі відкритих даних усіх форм фінансової звітності та даних щодо кількості найманих працівників суб'єктів господарювання для моніторингу бюджетоформуючих платників податків у галузях та регіонах); підвищення боргової стійкості держави (заходи із наближення та утримання боргових показників у безпечних межах, підвищення ефективності залучення фінансових ресурсів на внутрішньому ринку); зміцнення стабільності у банківській сфері (ухвалення низки нормативно-правових актів щодо підвищення ефективності управління проблемними активами банків; законодавче врегулювання питання розподілу прибутку державних банків шляхом внесення змін до Закону України «Про управління об'єктами державної власності»).

Зроблено відповідні висновки та надано рекомендації, які можуть позитивно вплинути на забезпечення фінансової стабільності держави та зниження її вразливості в умовах посткризового відновлення фінансової системи України.

**Ключові слова:** фінансова стабільність, фінансова вразливість, чинники, державні фінанси, боргова стійкість, стабільність у банківській сфері.

Shemaieva Liudmyla

## INTERNAL FACTORS OF FINANCIAL VULNERABILITY OF UKRAINE AND PRIORITY MEASURES FOR OVERCOMING THEM

*The relevance* of the publication is due to the need to identify the factors that provoke vulnerability in regulatory policy and increase the level of systemic volatility in the domestic economy, thereby reducing the possibility of ensuring the financial stability of Ukraine. The purpose of the article is to investigate the internal factors of vulnerability of the financial stability of Ukraine and to substantiate the recommendations to the relevant public authorities on how to counteract the risks and contribute to the improvement of financial stability. Research methods: terminological and statistical analysis, comparison, logical generalization, analysis, synthesis. The analysis is limited by the study of internal factors for the period 2014–2018, as well as the available statistical information as of October 2019.

The analysis of internal factors of vulnerability of the financial sphere of Ukraine allowed to determine the main ones related to the sphere of public finances (the presence of budget deficit, accompanied by a chronic disturbance of the balance of its sources of financing and the increase in the volume of public debt; states); banking (maintaining a high level of dollarization of bank balances, a significant proportion of non-performing loans, etc.).

The results of the analysis suggested ways of ensuring fiscal sustainability (use of risk-oriented approach in tax control; improving the assessment of fiscal risks in accordance with the requirements of the IMF Fiscal Transparency Code; disclosure in the format of open data of all forms of financial reporting and reporting for monitoring budget-forming taxpayers in industries and regions); increase of the debt stability of the state (measures to approximate and keep debt indicators within safe limits, to increase the efficiency of attracting financial resources in the internal market); on strengthening the stability in the banking sector (adoption of a number of regulatory acts on improving the efficiency of management of problem assets of banks; legislative regulation of the issue of distribution of profits of state-owned banks by amending the Law of Ukraine «On Management of State Property»).

The findings and recommendations obtained from the analysis will have a positive impact on ensuring the financial stability of the country and reducing its vulnerability in the post-crisis recovery of Ukraine's financial system.

**Keywords:** financial stability, financial vulnerability, factors, public finances, debt stability, stability in the banking sector.

**Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями.** В умовах загострення у 2019 р. зовнішніх ризиків, пов'язаних із можливим посиленням воєнної агресії проти України, торговельними війнами, уповільненням світової економіки, послабленням інтересу інвесторів до країн, що розвиваються, та впливом капіталу з цих країн, особливого значення набуває завдання дослідження чинників вразливості фінансової системи та обґрунтування рекомендацій відповідним органам державної влади стосовно того, як протидіяти ризикам та сприяти підвищенню стабільності фінансової системи. Наголосимо, що наявність таких чинників провокує вразливість у проведенні регу-

люючої політики та підвищує рівень системної волатильності у вітчизняній економіці, знижуючи тим самим можливість забезпечення фінансової стабільності України.

**Аналіз останніх наукових досліджень і публікацій.** Дослідження питань фінансової стабільності країни протягом останнього десятиліття стало одним із ключових завдань більшості центральних банків світу [1–4]. В Україні проблеми забезпечення фінансової стабільності досліджувалися в працях Я. Белінської, В. Бурлачкова, С. Моїсеєва, О. Петрика, Б. Пшика, Т. Смовженко, А. Сомика, Т. Унковської та інших науковців [5–12].

**Не вирішені раніше частини загальної проблеми.** Водночас потребують додаткового висвітлення швидка зміна умов та поява нових чинників, що провокують вразливість фінансової системи в Україні.

**Мета статті** полягає у дослідженні внутрішніх чинників фінансової вразливості України та обґрунтуванні рекомендацій відповідним органам державної влади стосовно того, як сприяти підвищенню фінансової стабільності та протидіяти ризикам, що провокують її вразливість.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Законом України «Про Національний банк України» сприяння фінансовій стабільності визначено як одну з основних функцій Національного банку, який здійснює розбудову системи забезпечення фінансової стабільності з урахуванням зарубіжного досвіду спільно з Міністерством фінансів України, Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку (НКЦПФР), Нацкомфінпослуг та Фондом гарантування вкладів фізичних осіб (ФГВФО). Указом Президента України в березні 2015 р. було створено міжвідомчу Раду з фінансової стабільності високого рівня за участю керівників ключових регуляторів фінансового ринку. Національний банк України (НБУ) один раз на півроку оприлюднює Звіт про фінансову стабільність на основі розрахунку Індексу фінансового стресу (ІФС) [12] та інших індикаторів фінансової стабільності, при цьому основну увагу приділяє оцінці стабільності банківського сектору [13].

У західній літературі вірогідність порушення/втрати фінансової стабільності через виникнення та поширення кризових тенденцій пропонується описувати, застосовуючи термін «вразливість фінансової стабільності» (financial stability vulnerabilities) [14].

Вразливість фінансової стабільності визначається ступенем невідповідності структури фінансової системи в цілому та якості фінансових послуг потребам фінансових інститутів та реального сектору економіки у швидкості обігу та структурі потоків ліквідності за термінами, валютою, напрямками використання [5].

Стабільність фінансової системи може вважатися вразливою, якщо: фінансова система неефективно перерозподіляє ресурси від власників заощаджень до інвесторів; фінансові ризики оцінюються фрагментарно та управляються без урахування ризиків в інших елементах економічної системи країни; фінансова система не

здатна абсорбувати шоки без значних негативних наслідків для її функціонування тощо.

Важливими складовими частинами фінансової системи України є сфери державних фінансів та фінансових посередників, які забезпечують реалізацію фінансової політики, підтримують розвиток ключових секторів економіки, допомагають узгодженню інтересів членів суспільства та розв'язанню соціальних проблем. Саме внутрішня розбалансованість вітчизняної сфери державних фінансів та функціональна слабкість сфери фінансових посередників провокують вразливість фінансової стабільності в Україні. Упродовж минулих років у цих сферах було впроваджено низку реформ, які потребують логічного продовження.

Аналіз внутрішніх умов та чинників у контексті їх впливу на фінансову систему України з метою визначення ризиків вразливості її стабільності далі будемо здійснювати за відповідними індикаторами, що відображають стан сектору державних фінансів та банківської сфери.

Визначимо та схарактеризуємо основні ризики, що провокують вразливість фінансової стабільності України в 2019 р.

**Ризик невиконання Державного бюджету у 2019 р. – істотний і на сьогодні вже справджений.** Дефіцит Державного бюджету України щодо ВВП протягом 2014–2018 рр. коливався від 4,9 % ВВП у 2014 р. до 1,7 % – у 2018 р. За дев'ять місяців 2019 р. доходи загального фонду Державного бюджету, за інформацією Мінфіну, хоча й зросли на 6,8 % р/р до 650,8 млрд грн, але становили лише 94,6 % від розпису. Це сталося внаслідок впливу низки об'єктивних та суб'єктивних чинників, серед яких міцніший курс гривні до долара США (середній курс за січень–вересень становив 26,4 грн/дол США при врахованому в державному бюджеті 2019 р. на рівні 28,2 грн/дол США) та повільніші темпи зростання імпорту товарів (за вісім місяців імпорт товарів, за даними Державної фіскальної служби (ДФС), зріс на 6,6 % при врахованому зростанні імпорту товарів на рівні 9,5 %), ніж ухвалено в макропрогнозі, на якому розраховувався держбюджет на 2019 р., тощо [15]. Унаслідок цього Урядом внесено до Верховної Ради України проект Закону про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2019 рік» (реєстр. № 2283 від 17.10.2019), яким передбачено зниження дохідної частини держбюджету на 20,4 млрд грн, а витрат – на 19,2 млрд грн, в основному за ра-



хунок зниження планового показника доходів завдяки зменшенню показників митних платежів на 20,1 млрд грн, із них ПДВ із ввезених на митну територію України товарів – на 19,0 млрд грн, а видаткової – в основному за рахунок потенційної економії коштів за бюджетною програмою «Обслуговування державного боргу» внаслідок ревальвації гривні у сумі 21,6 млрд грн [16].

Хронічне недоотримання коштів від приватизації порівняно з планом продажу державного майна щороку зумовлює необхідність покриття дефіциту бюджету шляхом збільшення обсягів запозичень. У 2015 р. із запланованих 17 млрд грн від приватизації до бюджету надійшло 151,5 млн грн (0,9 % від плану); у 2016 р. із запланованих 17,1 млрд грн сума надходжень становила 188,9 млн грн (1,1 % від плану); у 2017 р. із запланованих 17,1 млрд грн отримано 3,4 млрд грн (19,9 % від плану), що виявилось найкращим результатом; у 2018 р. із планових 18,8 млрд грн надійшло 0,3 млрд грн (1,6 % від плану). У 2019 р. Законом України «Про Державний бюджет України на 2019 рік» у структурі джерел фінансування дефіциту бюджету передбачено надходження коштів від приватизації державного майна в сумі 17,1 млрд грн, проте ймовірність виконання закладених показників є низькою. Відтак це знову призведе до необхідності оперативного заміщення вказаного обсягу коштів додатковими запозиченнями, а отже, і до зростання обсягу державного боргу та його частки у ВВП.

**Боргова сфера України залишається найуразливішою ланкою фінансової системи держави** внаслідок:

- суттєвого збільшення обсягів державного та гарантованого державою боргу, показник якого на кінець 2018 р. становив 2168,4 млрд грн, або еквівалент 78,3 млрд дол. США, а станом на 31.08.2019 р. – 2067,1 млрд грн, або 81,9 млрд дол. США;
- високого рівня боргового навантаження, показник якого в 2015 р. становив 89,1 % ВВП, у 2016 р. – 81 % ВВП; у 2017 р. – 71,8 % ВВП зі зниженням наприкінці 2018 р. до 60,9 % ВВП, що перевищує передбачені чинним українським законодавством граничні межі боргових показників, відтак формує ризики фінансовій стабільності держави;
- перевищення критичного рівня валютної складової у структурі боргу (на кінець серпня 2019 р. його частка, номінована в іноземній

валюті, становила 65,7 % від загальних обсягів боргу). За критеріями МВФ, такий рівень є високо ризиковим: в умовах девальвації зростає вартість обслуговування боргу в гривневому еквіваленті, що потребує пошуку додаткових фінансових ресурсів. Отже, високий рівень доларизації державного боргу – це суттєвий ризик і для державних фінансів, і для фінансової стабільності загалом;

- надмірного боргового тиску на державний бюджет: сумарні платежі (згідно з графіком за чинними угодами станом на 01.05.2019 р.) впродовж 2019 р. становитимуть 478,2 млрд грн, у т. ч. виплати з погашення державного боргу – 355,1 млрд грн; виплати на його обслуговування – 123,1 млрд грн;
- значних ризиків рефінансування боргу та зовнішньої ліквідності, що посилюються періодом пікових виплат за зовнішнім боргом в умовах обмеженості фінансових ресурсів та невизначеності перспектив кредитування з боку міжнародних фінансових організацій (МФО).

На особливу увагу заслуговує *необхідність погашення та обслуговування валютної частки державного боргу в 2019–2020 рр.* На поточний та наступний, 2020 р., припадають пікові обсяги виплат із погашення та обслуговування державного боргу: 206,0 млрд грн – у II півріччі 2019 р. та 335,8 млрд грн – у 2020 р. [17]. Відсутність нових зовнішніх запозичень у достатніх обсягах призведе до ризику зниження міжнародних резервів.

**Довідково.** Починаючи з березня 2015 р. обсяги міжнародних резервів поступово зростали й на початок липня 2019 р. становили 20,6 млрд дол. США. За поточним прогнозом Національного банку України, у 2019–2021 рр. вони перебуватимуть переважно в діапазоні 21,7–24,5 млрд дол. США у разі збереження підтримки України міжнародними фінансовими організаціями, збереження доступу до міжнародних ринків капіталу та інтересу іноземних інвесторів до купівлі гривневих облігацій внутрішньої державної позики (ОВДП) [17].

При цьому місткість внутрішнього українського боргового ринку (як гривневого, так і валютного сегментів) не дає змоги повністю профінансувати дефіцит виключно за допомогою внутрішніх джерел.

Для підсилення інтересу нерезидентів до українського ринку Національний банк України

постановою Правління від 13.06.2019 р. № 77 дозволив банкам із 14 червня 2019 р. надавати іноземним компаніям та банкам гривневі кредити для придбання облігацій внутрішньої державної позики.

Крім того, 13.03.2019 р. міжнародний депозитарій цінних паперів Clearstream та Національний банк України підписали угоду про кореспондентські відносини для подальшого відкриття рахунку в цінних паперах у депозитарії НБУ. Встановлення лінку з Clearstream спрощує доступ іноземних інвесторів до українського ринку цінних паперів, у т. ч. ОВДП. Розрахунки за гривневими ОВДП здійснюватимуться через систему ICSD, що зменшить трансакційні та часові витрати інвесторів на проведення таких операцій. Водночас підписання договору із Clearstream підвищить привабливість та ліквідність ринку державних цінних паперів України. Уряд отримає переваги від розширення кола джерел довгострокового фінансування, зниження вартості боргових коштів і покращення валютної структури державного боргу за рахунок більшого попиту на цінні папери, номіновані у гривні.

Проте це не усуває потребу додаткового залучення валютних коштів на зовнішніх ринках, попри те, що на сьогодні вартість залучення зовнішнього та внутрішнього боргів в Україні є однією з найвищих у світі, а дохідність суверенних єврооблігацій у доларах США на початок червня 2019 р. становила 7–9 % залежно від терміну погашення [18].

Крім того, у 2018 р. відбулося різке збільшення частки *короткострокових* ОВДП, які розміщувалися для фінансування дефіциту державного бюджету. Так, обсяги гривневих ОВДП (із середнім терміном обігу, що становить 341 день) зросли до 60,4 млрд грн (проти 11,3 млрд грн та 5,5 млрд грн відповідно у 2017 та 2016 рр.). Загальний обсяг розміщених валютних ОВДП, номінованих у доларах США (із середнім терміном обігу, що становить 386 днів), та ОВДП, номінованих у євро (середній термін обігу – 357 днів), у 2018 р. становив еквівалент близько 4,1 млрд дол. США (проти 1,9 млрд дол. США – у 2017 р. та 3,2 млрд дол. США – у 2016 р.).

*Борговий тиск на бюджет змушує вдаватися до нових запозичень, а для заохочення кредиторів державі доводиться пропонувати підвищену дохідність та номінувати цінні папери у валюті.* Упродовж 2018 р. за всіма видами внутрішніх боргових інструментів спостерігалось зростан-

*ня відсоткових ставок, дохідність на кінець року за гривневими ОВДП становила 18,5–20,5 % (проти 15–17 % на початку року та 17,25–19 % восени); за ОВДП, номінованими в дол. США, дохідність зросла до 5,95–7,5 % (проти 5,3–5,4 % на початку року); відсоткова ставка за ОВДП, номінованими у євро, зросла до 4,6 % річних (проти 4,0 % у I кварталі 2018 р.) [19].*

Вилучення фінансового ресурсу на забезпечення боргових виплат послаблює спроможність держави щодо фінансування розвитку національної економіки та людського капіталу, забезпечення гідних соціальних стандартів населення, розбудови інфраструктури, посилення обороноздатності тощо. Високий рівень боргового навантаження також є відчутним чинником послаблення конкурентоспроможності національної економіки та гальмування економічного розвитку внаслідок високих показників ризиків у міжнародних рейтингах України як країни-позичальника, що стримують інвесторів від заведення валюти в країну та підвищують вартість запозичень.

*Отже, державні запозичення в Україні поступово почали втрачати ключову економічну суть – бути інвестиційним ресурсом та стимулятором економічного зростання, а стали джерелом рефінансування попередніх боргів та чинником валютних ризиків.*

Проаналізувавши показники стану та розвитку банківської сфери України, можемо відзначити такі **ризики**:

■ *зменшення частки активів банків у ВВП.* За 2015–2018 рр. в Україні відбулося різке зменшення ролі банків в економіці (від 84,1 % на початку 2015 р. до 38,2 % у 2018 р.), нині її частка у ВВП суттєво менша, ніж у сусідніх країнах (Польщі, Росії, Білорусі) [20]. Стримуючими чинниками ефективного розвитку банківського сектору залишаються відсутність прогресу в захисті прав кредиторів, значні обсяги проблемної заборгованості, домінування державних банків на ринку, низькі темпи рекапіталізації банків. Ризики для фінансової стабільності країни у банківській сфері мають такі характерні риси:

1) високий рівень доларизації банківських балансів, що провокує валютні ризики для банківської системи (частка валютних депозитів та кредитів банків станом на червень

2019 р. перевищує 40 % при тому, що, за оцінками НБУ, природний рівень доларизації становить близько 20 % для подібних до української фінансових систем);

2) значна частка непрацюючих кредитів на балансах банків (перевищує 50 %) знижує їхню прибутковість та негативно впливає на фінансову стабільність банків;

- чинний порядок розподілу державними банками одержаного прибутку. Зокрема, за результатами 2018 р. державні банки у 2019 р. мають перерахувати у вигляді дивідендів до Державного бюджету України майже 90 % прибутку минулого року, попри те, що показники достатності капіталу в окремих із них близькі до мінімально допустимих значень. Водночас у 2020–2021 рр. ці банки будуть зобов'язані сформувати буфери запасу (консервації) капіталу та системної важливості. Проте, виплативши дивіденди, державні банки не зможуть сформувати ці буфери, що загрожує невиконанням вимог до достатності капіталу в майбутньому.

**Висновки.** Проведений аналіз показників стану та розвитку фінансової системи України засвідчив наявність ризиків, що зумовлюють її вразливість до впливу негативних чинників, зокрема у сфері державних фінансів, як-от: проходження Україною періоду пікових виплат за зовнішнім боргом, що за обмежених можливостей залучення капіталу на міжнародних ринках може призвести до скорочення обсягів міжнародних резервів; недовиконання податкових надходжень у 2019 р. на тлі уповільнення зростання ВВП в Україні та світі; високий рівень доларизації державного боргу та ОВДП, що є суттєвим ризиком і для державних фінансів, і для фінансової стабільності загалом.

Аналіз стану та розвитку банківської сфери свідчить про негативну тенденцію до зменшення частки активів банків у ВВП, збереження високого рівня доларизації банківських балансів, значну частку непрацюючих кредитів. Проблемою для державних банків у середньостроковій перспективі (2020–2021 рр.) може стати ризик невиконання вимог щодо достатності їхнього капіталу внаслідок чинного порядку розподілу прибутку.

**Рекомендації.** Зниження вразливості фінансової стабільності України вимагає здійснення комплексу заходів, зокрема:

### 1. На рівні Верховної Ради України, Міністерства фінансів України

Для наближення та утримання боргових показників у безпечних межах доцільно забезпечити:

- затвердження Бюджетної декларації на 2021–2023 роки із встановленими обмеженнями, зокрема щодо боргових показників, забезпечення яких у наступних роках спрямоване на зміцнення фінансової стійкості;
- законодавче закріплення заборони у проекті Закону про Державний бюджет України на відповідний рік щодо можливості здійснення державних запозичень понад встановлені обсяги і коригування граничного обсягу державного боргу;
- прийняття змін до Бюджетного кодексу України в частині запровадження адаптованих до вітчизняних умов фіскальних правил «нового покоління» за досвідом країн ЄС як чинника посилення бюджетної дисципліни та зниження боргового навантаження;
- запровадження системи раннього попередження кризових явищ, що передбачає обов'язкове проведення на регулярній основі стрес-тестування портфеля боргових інструментів держави;
- припинення практики капіталізації державних банків та суб'єктів господарювання державного сектору за рахунок боргових інструментів;
- запровадження комплексної системи оцінювання фіскальних ризиків (у т. ч. боргових) та методики їх оцінки, посилення контролю за цими боргами та здійснення на цій основі заходів для їх мінімізації в межах середньострокового бюджетного планування;
- обмеження питомої ваги зобов'язань із плаваючою ставкою та короткострокової заборгованості в загальній структурі зовнішнього державного боргу;
- повноцінне відновлення співпраці з Міжнародним валютним фондом (МВФ). Ураховуючи великий перелік реформ, які Україні необхідно здійснити, та досі високу вразливість економіки до зовнішніх ризиків, доцільно започаткувати нову довготривалу програму співпраці з МВФ, ймовірно, ще до завершення поточної програми «Стенд-бай».

## 2. На рівні Міністерства фінансів України, НКЦПФР, Нацкомфінпослуг, НБУ, Міністерства економічного розвитку та торгівлі України

Забезпечити підвищення ефективності залучення фінансових ресурсів на внутрішньому ринку, що передбачає вжиття заходів щодо:

- розширення бази інвесторів у середньо- та довгострокові боргові інструменти за рахунок використання потенціалу органів місцевого самоврядування, страхових компаній, недержавних пенсійних фондів, домогосподарств, використання ресурсного потенціалу трудових мігрантів з інвестиційною метою шляхом запровадження нових (привабливих для цієї категорії громадян) середньо- та довгострокових боргових інструментів; законодавчого врегулювання видобутку бурштину, легалізації грального бізнесу та затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з випуску та проведення лотерей;
- посилення заходів із підвищення ефективності ринку державних цінних паперів та зниження вартості обслуговування державного боргу в середньо- і довгостроковій перспективі, зокрема сприяння розширенню ємності боргового портфеля (наприклад, за рахунок деривативів) та підвищення ліквідності боргових інструментів.

## 3. На рівні Кабінету Міністрів України спільно з Міністерством фінансів України та НБУ

Зміцнення стабільності у банківській сфері передбачає вжиття таких заходів:

- прийняття НБУ нормативно-правового акта про організацію управління проблемними активами банків відповідно до Рекомендацій (принципів) роботи банків державного сектору з непрацюючими кредитами, затвердженим у грудні 2018 р. Радою з фінансової стабільності України, із наступним ухваленням постановою Кабінету Міністрів України рішення про впорядкування процесів урегулювання проблемних активів у державних банках та запуском механізму розчищення їхніх балансів від непрацюючих кредитів;
- законодавче врегулювання (на рівні Верховної Ради України) питання розподілу прибутку державних банків шляхом внесення змін до Закону України «Про управління об'єктами державної власності», яким на

сьогодні встановлено мінімальну (30 %) частку прибутку, яку державні підприємства мають виплачувати державі у вигляді дивідендів, проте не встановлено максимальну межу цих відрахувань, що спричиняє аномально великі (до 90 % прибутку в 2018 р.) витрати державних банків на сплату дивідендів, відтак унеможливорює зростання їх капіталізації відповідно до нових вимог НБУ щодо нормативів банківського капіталу. У зв'язку з цим пропонуємо встановити верхню межу відрахувань частини прибутку державних банків у вигляді дивідендів на рівні 50 % прибутку, що надасть державним банкам додатковий стимул економії операційних витрат, зростання валових доходів та збільшення прибутку, половина якого залишатиметься в розпорядженні банків та буде спрямована, зокрема, на їх докапіталізацію відповідно до нових вимог НБУ.

## 4. На рівні Верховної Ради України, Міністерства фінансів України, Державної податкової служби України

З метою забезпечення фіскальної стійкості доцільно запровадити:

- використання ризик-орієнтованого підходу в податковому контролі, що сприятиме детінізації бази оподаткування та репатріації виведених раніше з України капіталів, зокрема нагальним є розгляд та ухвалення *проекту Закону про внесення змін до Податкового кодексу України з метою імплементації Плану протидії розмиванню бази оподаткування та виведенню прибутку з-під оподаткування*;
- оприлюднення у форматі відкритих даних усіх форм фінансової звітності та даних щодо кількості найманих працівників суб'єктів господарювання для моніторингу контрагентами та інвесторами, громадського контролю бюджетоформуючих платників податків у галузях та регіонах.

Упровадження та виконання запропонованих заходів має позитивно вплинути на забезпечення фінансової стабільності держави та зниження її вразливості в умовах посткризового відновлення фінансової системи України.

**Перспективи подальших розвідок.** Детальніший розгляд кількісних оцінок зовнішньої вразливості фінансової стабільності України та конкретних заходів щодо її забезпечення є завданням подальших досліджень.

## Список використаних джерел

1. Financial Stability Report. *Bank of England*. 2019. URL: <https://www.bankofengland.co.uk/financial-stability-report/2019/july-2019> (дата звернення: 20.10.2019).
2. Financial Stability Reports. *National Bank of Poland*. 2019. URL: <https://www.nbp.pl/systemfinansowy/rsf062019.pdf> (дата звернення: 15.10.2019).
3. Financial stability. *Czech National Bank*. 2018/2019. URL: <https://www.cnb.cz/cs/financni-stabilita/zpravy-fs/zprava-o-financni-stabilite-2018-2019/> (дата звернення: 15.10.2019).
4. Отчет о финансовой стабильности Казахстана 2015–2017 / Национальный банк Республики Казахстан. URL: [https://nationalbank.kz/cont/\\_2015-2017.pdf](https://nationalbank.kz/cont/_2015-2017.pdf) (дата звернення: 15.10.2019).
5. Белінська Я. В., Биховченко В. П. Фінансова стабільність: сутність та напрями забезпечення. *Стратегічні пріоритети*. 2010. № 4 (17). С. 57–67.
6. Петрик О. Якою має бути організаційна структура банківського нагляду в Україні? *Вісник НБУ*. 2009. № 11. С. 3–7.
7. Сомик А. В. Умови середовища реалізації грошово-кредитної політики в Україні. *Фінанси України*. 2009. № 6. С. 39–52.
8. Моисеев С. Политика поддержания финансовой стабильности. *Вопр. экономики*. 2008. № 11. С. 51–61.
9. Бурлачков В. Теоретичні основи грошово-кредитної політики та світова фінансова криза. *Економіка України*. 2009. № 2. С. 49–59.
10. Унковська Т. Є. Системне розуміння фінансової стабільності: розв'язання парадоксів. *Економічна теорія*. 2009. № 4. С. 14–33.
11. Проблеми цінової та фінансової стабільності й інноваційного розвитку в Україні : монографія / [Т. С. Смовженко, О. І. Петрик, Б. І. Пшик та ін.] ; за ред. д-ра екон. наук, проф. А. Я. Кузнецової. Київ : УБС НБУ, 2010. 263 с.
12. Звіт про фінансову стабільність України за червень 2019 р. URL: <https://bank.gov.ua/doccatalog/document?id=96887766> (дата звернення: 20.10.2019).
13. Звіт про фінансову стабільність України за грудень 2016 р. URL: <https://bank.gov.ua/doccatalog/document?id=40819104> (дата звернення: 15.10.2019).
14. Haldane, A., Hall, S., & Pezzini, S. (2007). A new approach to assessing risks to financial stability. *Financial Stability Paper*. № 2. P. 6.
15. Виконання бюджету за 9 місяців 2019 року / М-во фінансів України : офіц. сайт. URL: [https://mof.gov.ua/uk/news/vikonannya\\_biudzhetu\\_za\\_9\\_misiatsiv\\_2019\\_roku-1851](https://mof.gov.ua/uk/news/vikonannya_biudzhetu_za_9_misiatsiv_2019_roku-1851) (дата звернення: 20.10.2019).
16. Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2019 рік» : поясн. записка. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=67114](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67114) (дата звернення: 15.10.2019).
17. Міністерство фінансів України : офіц. сайт. URL: <https://www.minfin.gov.ua> (дата звернення: 10.10.2019).
18. Звіт про фінансову стабільність України за червень 2019 р. URL: <https://bank.gov.ua/doccatalog/document?id=96887766> (дата звернення: 20.10.2019).
19. Звіт про виконання Державного бюджету України за 2018 рік / М-во фінансів України. URL: <https://www.minfin.gov.ua/news/view/minfin-prozvituvav-pro-vykonannya-zakonu-ukrainy-pro-derzhavnyi-biudzhets-ukrainy-na--rik?category=bjudzhet> (дата звернення: 20.10.2019).
20. Грошово-кредитна та фінансова статистика. Фондовий ринок. ОВДП, які знаходяться в обігу, за сумою основного боргу, щодня. URL: [https://bank.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=27843415&cat\\_id=44578#1](https://bank.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=27843415&cat_id=44578#1) (дата звернення: 25.10.2019).

## References

1. Financial Stability Report. *Bank of England*. (2019). [www.bankofengland.co.uk](http://www.bankofengland.co.uk). Retrieved from <https://www.bankofengland.co.uk/financial-stability-report/2019/july-2019> (viewed 20.10.2019) [in English].
2. Financial Stability Reports. *National Bank of Poland*. (2019). [www.nbp.pl](http://www.nbp.pl). Retrieved from <https://www.nbp.pl/systemfinansowy/rsf062019.pdf> (viewed 15.10.2019) [in English].
3. Financial stability. *Czech National Bank*. 2018/2019. (2019). [www.cnb.cz](http://www.cnb.cz). Retrieved from <https://www.cnb.cz/cs/financni-stabilita/zpravy-fs/zprava-o-financni-stabilite-2018-2019/> (viewed 15.10.2019) [in English].
4. Otchet o finansovoi stabilnosti Kazakhstana 2015–2017. *Natsionalnyi bank Respubliki Kazakhstan [Kazakhstan Financial Stability Report 2015–2017. National Bank of the Republic of Kazakhstan]*. (n. d.). [nationalbank.kz](http://nationalbank.kz). Retrieved from [https://nationalbank.kz/cont/\\_2015-2017.pdf](https://nationalbank.kz/cont/_2015-2017.pdf) (viewed 15.10.2019) [in Russian].
5. Belinska, Ya. V., & Bykhovchenko, V. P. (2010). Finansova stabilnist: sutnist ta napriamy zabezpechennia [Financial stability: essence and directions of providing]. *Stratehichni priorytety – Strategic Priorities*, 4 (17), 57–67 [in Ukrainian].

6. Petryk, O. (2009). Yakoiu maie buty orhanizatsiina struktura bankivskoho nahliadu v Ukraini? [What should be the organizational structure of banking supervision in Ukraine?]. *Visnyk NBU – Bulletin of the National Bank of Ukraine*, 11, 3–7 [in Ukrainian].
7. Somyk, A. V. (2009) Umovy seredovyshcha realizatsii hroshovo-kredytnei polityky v Ukraini [Conditions of the monetary policy environment in Ukraine]. *Finansy Ukrainy – Finance of Ukraine*, 6, 39–52 [in Ukrainian].
8. Moiseev, S. (2008). Politika podderzhania finansovoi stabilnosti [Policy for maintaining financial stability]. *Voprosy ekonomiki – Economics Issues*, 11, 51–61 [in Russian].
9. Burlachkov, V. (2009). Teoretychni osnovy hroshovo-kredytnei polityky ta svitova finansova kryza [Theoretical foundations of monetary policy and the global financial crisis]. *Ekonomika Ukrainy – Ukraine Economy*, 2, 49–59 [in Ukrainian].
10. Unkovska, T. Ye. (2009). Systemne rozuminnia finansovoi stabilnosti: rozviazannia paradoksiv [Systems understanding of financial stability: solving paradoxes]. *Ekonomichna teoriia – Economic Theory*, 4, 14–33 [in Ukrainian].
11. Smovzhenko, T., Petryk, O., & Pshyk, B., et al. (2010). Problemy tsinovoї ta finansovoi stabilnosti y innovatsiinoho rozvytku v Ukraini [Problems of price and financial stability and innovative development in Ukraine]. Kyiv: UBS NBU. (263 p.) [in Ukrainian].
12. Zvit pro finansovu stabilnist Ukrainy za cherven 2019 r. [Financial Stability Report of Ukraine for June 2019]. (n. d.). *bank.gov.ua*. Retrieved from <https://bank.gov.ua/doccatalog/document?id=96887766> (viewed 20.10.2019) [in Ukrainian].
13. Zvit pro finansovu stabilnist Ukrainy za hruden 2016 r. [Financial Stability Report of Ukraine for December 2016]. (n. d.). *bank.gov.ua*. Retrieved from <https://bank.gov.ua/doccatalog/document?id=40819104> (viewed 15.10.2019) [in Ukrainian].
14. Haldane, A., Hall, S., & Pezzini, S. (2007). A new approach to assessing risks to financial stability. *Financial Stability Paper*, 2 (p. 6) [in English].
15. Vykonannia biudzhetu za 9 misiatsiv 2019 roku [Budget execution for 9 months of 2019]. *Ministry of Finance of Ukrain*. (n. d.). *mof.gov.ua*. Retrieved from [https://mof.gov.ua/uk/news/vikonannia\\_biudzhetu\\_za\\_9\\_misiatsiv\\_2019\\_roku-1851](https://mof.gov.ua/uk/news/vikonannia_biudzhetu_za_9_misiatsiv_2019_roku-1851) (viewed 20.10.2019) [in Ukrainian].
16. Proekt Zakonu pro vnesennia zmin do Zakonu Ukrainy «Pro Derzhavnyi biudzhzet Ukrainy na 2019 rik» [Draft Law of Ukraine on Amendments to the Law of Ukraine “On the State Budget of Ukraine for 2019”]. (n. d.). *w1.c1.rada.gov.ua*. Retrieved from [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=67114](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67114) (viewed 15.10.2019) [in Ukrainian].
17. Ministerstvo finansiv Ukrainy. Ofitsiyni sait [Official site of the Ministry of Finance of Ukraine]. (n. d.). *www.minfin.gov.ua*. Retrieved from <https://www.minfin.gov.ua> (viewed 10.10.2019) [in Ukrainian].
18. Zvit pro finansovu stabilnist Ukrainy za cherven 2019 r. [Financial Stability Report of Ukraine for June 2019]. (n. d.). *bank.gov.ua*. Retrieved from <https://bank.gov.ua/doccatalog/document?id=96887766> (viewed 20.10.2019) [in Ukrainian].
19. Zvit pro vykonannia Derzhavnogo biudzhetu Ukrainy za 2018 r. [Report on the implementation of the State Budget of Ukraine for 2018]. (n. d.). *www.minfin.gov.ua*. Retrieved from <https://www.minfin.gov.ua/news/view/minfin-prozvituvav-pro-vykonannia-zakonu-ukrainy-pro-derzhavnyi-biudzhzet-ukrainy-na--rik?category=bjudzhzet> (viewed 20.10.2019) [in Ukrainian].
20. Hroshovo-kredytna ta finansova statystyka. Fondovyi rynek. OVDP, yaki znakhodiatsia v obihu, za sumoiu osnovnogo borhu, shchodnia [Monetary and financial statistics. Stock Market. T-bills in circulation, on principal, daily]. (n. d.). *bank.gov.ua*. Retrieved from [https://bank.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=27843415&cat\\_id=44578#1](https://bank.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=27843415&cat_id=44578#1) (viewed 25.10.2019) [in Ukrainian].

# СОЦІАЛЬНІ АСПЕКТИ ОПОДАТКУВАННЯ ДОХОДІВ ФІЗИЧНИХ ОСІБ В УКРАЇНІ

Коломієць Олександра Олександрівна,

кандидат економічних наук

ORCID: 0000-0002-6876-0597

*У статті* розглядаються актуальні проблеми реформування оподаткування доходів фізичних осіб в Україні. Йдеться про те, що одним із чинників посилення диференціації доходів населення в останні роки є низька ефективність реалізації соціальної функції податків за значної нерівномірності розподілу доходів. Визначено, що основними чинниками домінування фіскального характеру системи оподаткування фізичних осіб є: пропорційна шкала, що не враховує низької частки дискреційного доходу переважної більшості населення; низька соціальна ефективність податкових знижок та податкових соціальних пільг; відсутність сімейного оподаткування. Розглядаються переваги та вади прогресивного оподаткування доходів фізичних осіб, зроблено висновок про доцільність введення багатоступеневої прогресивної шкали в Україні. На основі аналізу чинних податкових знижок та соціальних пільг рекомендовано внести зміни до Податкового кодексу України, спрямовані на підвищення соціального ефекту сучасних інструментів вирівнювання доходів: встановити неоподатковуваний мінімум доходів громадян від зайнятості на рівні мінімальної заробітної плати; зняти для внесків до благодійних фондів освітніх установ обмеження щодо розміру податкової знижки; розширити перелік послуг для дітей, сплата за які може бути підставою для надання податкової знижки; суттєво збільшити розмір податкових соціальних пільг для сімей з дітьми; встановити додаткові податкові соціальні пільги для працівників, які мають членів сімей на утриманні. Також рекомендується ухвалити Закон про всеохоплююче декларування доходів громадян, яке не тільки дозволить платникам податків повноцінно користуватися податковими знижками та соціальними пільгами, але й стимулюватиме їх до участі у формальному ринку праці, сприятиме поширенню цифрових технологій у галузі державних послуг, підвищить рівень фінансової грамотності населення, удосконалив державний контроль над сплатою податків.

**Ключові слова:** оподаткування фізичних осіб, перерозподільна функція податків, податкові пільги та знижки, прогресивне оподаткування.

**Kolomiets Oleksandra**

## SOCIAL ASPECTS OF INDIVIDUALS' TAXATION IN UKRAINE

*The article* points up the current problems of individuals' taxation in Ukraine. It argues that one of the factors of increase in income differentiation of households in recent years is the low efficiency of implementation of the redistributive function of taxes, which does not neutralize unequal distribution of income. The main factors of the fiscal nature of the individuals' taxation are: a proportional tax system that does not take into account the low discretionary income of the vast majority of the population; low social efficiency of tax allowances and deductions, absence of family taxation. The author describes the advantages and disadvantages of progressive taxation and suggests the introduction of progressive scale with multiple levels of taxing in Ukraine. After conducting of current tax allowances and deductions analysis author recommends to amend the Tax Code for enhancing the social effect of up-to-date income equalization tools, which means to establish non-taxable minimum income from employment at the minimum

wage; to remove restrictions on the amount of tax deductions for contributions to charitable foundations of educational institutions; to expand the list of services for children for which a tax deductions can be used; to enlarge the amount of tax social benefits for families with children; to establish additional tax social benefits for workers with dependents (the size of which may be different for different categories of dependents). It is also vital to implement obligatory declaration of income for introduction of family taxation, which not only could allow taxpayers to use tax allowances and deductions, but also might stimulate them to be formally employed, contribute to spreading of digital government services, will give rise to the financial competence of population and improve government control over the tax payments.

**Keywords:** taxation of individuals, redistributive function of taxation, tax allowances and deductions, progressive taxation.

**Постановка проблеми.** Однією з головних соціальних проблем у сучасній Україні є високий та зростаючий рівень диференціації доходів населення. У 2018 р. 20 % найбільш заможних громадян отримали 35 % від усіх доходів населення, тоді час як сукупна частка 40 % найменш забезпечених громадян становила лише 25 % [1]. Різниця у грошових доходах найбільш та найменш забезпечених 10 % населення зростає з 4,9 раза в 2016 р. до 5,4 раза – у 2018 р.

Хоча такі показники не є загрозливими з точки зору міжнародних стандартів, формування доходів населення України має певні негативні особливості, основними з яких є практична відсутність стабільного «середнього класу» і значне поширення бідності, у т. ч. серед працюючого населення. Частка населення із середньодушовими еквівалентними загальними доходами на місяць нижче середнього по країні рівня доходів становила в 2018 р. 59,9 % (60,8 % – у містах та 56,7 % – у сільській місцевості). Водночас частка бідних за таким абсолютним критерієм, як рівень фактичного прожиткового мінімуму, становила того ж року 27,6 %. За таких умов представники тільки 8,7 % домогосподарств під час вибіркового опитування, яке проводилося з метою здійснення самооцінки рівня доходів на початку 2018 р., повідомили, що можуть робити заощадження. Зважаючи на ці фактичні дані, Україна не підтверджує статусу соціальної держави, задекларованого у її Конституції.

Значна диференціація населення за рівнем доходів є суттєвим чинником не тільки посилення соціальної напруженості та збереження перманентної конфліктогенності суспільства, а й гальмування економічного розвитку, головним чином через пониження виробничої мотивації працюючого населення. При цьому відсутність

у переважній більшості домогосподарств заощаджень звужує можливості для внутрішньосімейних інвестицій у людський капітал та підвищує для них ризики опинитися за межею бідності у випадку настання непередбачуваних обставин.

У ситуації, що склалася в Україні з розподілом доходів населення, значну роль відіграла *низька ефективність реалізації регулюючої (або соціальної) функції податків*.

**Мета статті** – продемонструвати низьку ефективність реалізації перерозподільної (або соціальної) функції податків в умовах значної диференціації доходів від зайнятості.

**Аналіз останніх наукових досліджень і публікацій.** Однією з провідних причин нерівності доходів є низька ефективність реалізації перерозподільної функції держави. Питання часто досліджується в контексті удосконалення податкової політики переважно через визначення перспективних напрямів реформування оподаткування фізичних осіб. У Російській Федерації (РФ), де, як і в Україні, застосовується пропорційна шкала їх оподаткування, зумовлені цим проблеми перебувають у фокусі уваги О. Корневої, І. Грекова, Б. Алієва, Х. Мусаєвої, Н. Зарук, О. Шаліної, Г. Токаревої, І. Багаутдінової та ін. Найвідомішими вітчизняними дослідниками питання щодо оподаткування фізичних осіб є О. Десятнюк, М. Карлін, В. Мартинюк, О. Найденко, В. Письменний, В. Помулева, Л. Сідельникова, А. Соколовська, В. Сомова, К. Швабій та О. Кривцов.

Усі перелічені дослідники зазначають, що збільшення рівня соціальної справедливості в оподаткуванні фізичних осіб досягається тоді, коли об'єктом прогресивного оподаткування є



доходи домогосподарства (упроваджується т. зв. «сімейне оподаткування»), а наявність у ньому утриманців передбачає можливість використання значних податкових знижок і пільг. Економісти західних країн, у яких зазначені інструменти широко використовуються, так само працюють над розробленням практичних шляхів зниження майнової нерівності. Зокрема, останнім часом набули популярності публікації П. Епс, Р. Різа, Ч. Бодро, С. Маккінзі, Ф. Дорна, М. Фльорбея, Ф. Маніке та ін.

**Виклад основного матеріалу.** Однією з основних негативних рис вітчизняної системи оподаткування фізичних осіб є її фіскальна спрямованість, що не дозволяє здійснювати ефективний перерозподіл доходів між різними верствами населення, досягати соціальної справедливості в питанні доступу до суспільних благ та змістити акцент від прямої державної соціальної підтримки, що надається за ознакою нужденності, у бік мотивування низькооплачуваних працівників через відповідні стимули у стягуванні податків на доходи від зайнятості.

Незважаючи на те, що сучасне податкове законодавство після ухвалення в 2010 р. Податкового кодексу [2] та реалізації окремих положень Концепції реформування податкової системи України із 2014 р. формально застосовує сучасні інструменти оподаткування фізичних осіб (податкові знижки, податкові соціальні пільги), функція перерозподілу доходів населення через цей вид оподаткування залишається нереалізованою.

Домінування фіскального характеру системи оподаткування фізичних осіб в Україні проявляється у такому:

У країні діє **пропорційна система оподаткування фізичних осіб, що не враховує низької частки дискреційного доходу переважної більшості населення.** Платоспроможність громадян та їхня спроможність робити заощадження визначаються не сукупним, а дискреційним доходом – розміром коштів, що залишилися після задоволення найважливіших потреб. В окремі періоди вітчизняне оподаткування доходів фізичних осіб мало ознаки прогресії: упродовж 2011–2014 рр. податок на доходи фізичних осіб сплачувався за двома ставками: стандартною (15 %) і підвищеною (17 %) для частини місячного доходу, що перевищувала десятикратний розмір мінімальної заробітної плати. У 2015 р. для 0,5 розміру мінімальної місячної заробітної

плати була введена податкова соціальна пільга, ставка у 15 % була визначена для доходу, що не перевищував десятикратний розмір мінімальної заробітної плати, і в 20 % – на суму перевищення для вищих доходів. З 2016 р. діє єдина стандартна ставка оподаткування доходів фізичних осіб у 18 %.

Потрібно зазначити, що підвищення податкової ставки не збільшило податкове навантаження на працівників, адже одночасно для них було ліквідовано сплату ЄСВ у розмірі 3,6 %. Проте за умов пропорційної системи головний податковий тягар лягає на плечі низькодоходних верств населення. У більшості розвинених країн оподаткування фізичних осіб відбувається із застосуванням прогресії, що дозволяє знівелювати регресивний характер інших найбільших податків, як-от податку з продажу, ПДВ та акцизів, що закладені в ціну товарів. Оскільки ставки цих податків і платежів є пропорційними, то фіскальне навантаження від них є більшим для громадян з низькими доходами, і частка таких неминучих витрат зменшується зі збільшенням доходу.

**Низька соціальна ефективність податкових знижок та податкових соціальних пільг** зумовлена інституційними чинниками.

Податковий кодекс передбачає перелік витрат, які можуть бути підставою для надання податкових знижок, що зменшують оподатковуваний дохід платника податку за наслідками звітного податкового року: частина суми процентів, сплачених за іпотечним кредитом або витрат на будівництво житла, а також суми коштів, витрачених на оренду житла особами, які мають статус ВПО; суми коштів або вартість майна, перераховані (надані) у вигляді пожертвувань або благодійних внесків; суми коштів, сплачених на користь вітчизняних закладів освіти та охорони здоров'я усіх форм власності; суми витрат на сплату страхових платежів; суми витрат на оплату допоміжних репродуктивних технологій та оплату вартості державних послуг, пов'язаних з усиновленням дитини; суми коштів, сплачених платником податку у зв'язку із переобладнанням транспортного засобу [3]. Проте існуючі обмеження значно знижують соціальний ефект від надання таких знижок. Наприклад, оплата навчання у більшості державних закладів середньої освіти має форму благодійних внесків і може становити значну частку в структурі витрат платника податку, проте законодавством визначено, що податкова знижка у зв'язку зі сплатою благодійних вне-

сків (які насправді у цьому випадку фактично є платою за навчання) надається в розмірі, що не перевищує 4 % від суми загального оподаткованого доходу особи у звітному році [4]. Для батьків дітей з особливими потребами, які не є інвалідами (діти з синдромом браку уваги і гіперактивності, легкими розладами аутистичного спектру, легкими психічними розладами та ін.), які оплачують корегування поведінки своїх дітей у спеціалізованих недержавних закладах, взагалі не передбачено податкових знижок.

Водночас у розвинених країнах практично будь-які витрати батьків на інтелектуальний та фізичний розвиток дітей держава може вважати підставою для податкових вирахувань. Цим самим досягається дві цілі – збільшення приватних вкладень у людський капітал та економічне стимулювання розвитку сфери товарів і послуг для дітей.

Найбільшою вадою вітчизняної системи податкових знижок є ускладнена організація їх надання, оскільки порядок надання компенсацій із сум сплаченого доходу не пов'язаний з порядком сплати податку на нього. Так, за більшість платників податків з доходу фізичних осіб, найманих працівників, зазначений податок сплачує роботодавець одночасно з нарахуванням заробітної плати, тоді як підставою для нарахування податкової знижки є подання річної податкової декларації із зазначенням конкретних сум до центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну податкову політику [5]. Водночас якість надання роз'яснень щодо порядку документального підтвердження прав на податкову знижку та подання податкової декларації, яку за чинним законодавством мають проводити відповідні органи [6], залишається незадовільною. Тому в умовах низької податкової грамотності населення та відсутності обов'язкового декларування доходів для багатьох категорій найманих працівників більшість громадян не використовують своє право на отримання податкових знижок.

Ще менш ефективною з точки зору вирівнювання доходів є система соціальних пільг, головним чином через неадекватні поточні ситуації на ринку праці обмеження щодо розміру доходу, до якого може бути застосована податкова соціальна пільга. Так, статтею 169.1.1 Податкового кодексу України передбачено, що будь-який платник податку може мати податкову соціальну пільгу в розмірі 50 % від розміру прожиткового мінімуму для працездатної особи, встановленого на 1 січня поточного року,

помноженого на коефіцієнт 1,4 та округленого до 10 грн [7].

За чинним законодавством мінімальна заробітна плата прив'язана до фактичного прожиткового мінімуму, а право на отримання податкової соціальної пільги – до встановленого законом прожиткового мінімуму. Відтак такою пільгою може скористатися лише незначна частка працівників, які отримують заробітну плату, що нижча встановленого законом мінімуму (у березні 2019 р. – 6,9 % [1]), або низькооплачувані працівники, зайняті на умовах неповного робочого дня. При цьому особи, які отримують заробітну плату в межах мінімальної, сплачують податок на доходи фізичних осіб за стандартною ставкою. Відповідно, після погашення своїх податкових зобов'язань вони мають дохід, нижчий за гарантований дохід від зайнятості.

Законом також передбачено, що батьки, які утримують двох або більше дітей віком до 18 років, мають податкову соціальну пільгу (у розмірі 50 % від прожиткового мінімуму для працездатної особи [8], проте при цьому право на таку пільгу мають лише особи з українськими граничними доходами, який розраховується як добуток встановленого законом прожиткового мінімуму, коефіцієнта 1,4 та кількості дітей [9]). Звичайно, батьки, які мають одну дитину, можуть скористатися податковою соціальною пільгою, що надається всім працівникам на загальних підставах. Утім у податковому законодавстві варто було би передбачити той факт, що дочки й сини до 23 років у випадку, якщо вони продовжують навчання, усе ще перебувають на утриманні батьків [10]. Проте відповідно до діючої норми Податкового кодексу, після того як старшій дитині (старшим дітям) виповниться 18 років, батьки автоматично втрачають податкову соціальну пільгу на дітей.

Як і з податковими знижками, податкові соціальні пільги не призначаються автоматично, а мають бути встановлені за заявою на ім'я роботодавця, який сплачує податки на доходи за своїх працівників.

**Вітчизняне законодавство не передбачає підстав для застосування сімейного оподаткування.** У той час як від оподаткування звільнені деякі види доходів, які отримують далеко не нужденні люди (зокрема, довічні плати за звання дійсного члена та члена-кореспондента НАНУ та Національних галузевих академій [11]

або суми доходів, отриманих у вигляді процентів, що нараховані на державні цінні папери [12]), навіть працівники з низькими доходами не мають можливості зменшити свої податкові зобов'язання у зв'язку з наявністю утриманців у домогосподарстві, яке вони очолюють. Крім дітей, на яких законодавством передбачено незначні податкові соціальні пільги, до утриманців можуть належати непрацездатні батьки, дружина, що перебуває у відпустці по догляду за дитиною, непрацездатні або тимчасово непрацездатні члени сім'ї, безробітні та особи, які опинились у складних життєвих обставинах.

Не викликає сумніву, що сімейне оподаткування, за якого розмір оподатковуваного доходу розраховується як середнє значення доходу працюючого члена родини (що, відповідно, впливає на ставку податку) має найбільший сенс застосування в країнах, де доходи фізичних осіб оподатковуються за прогресивною шкалою, проте чинне українське законодавство має передбачати певне зменшення оподаткованої бази для осіб, на утриманні яких перебувають члени їхніх сімей.

Отже, незважаючи на наявність соціальних знижок і пільг, чинна податкова система України не є дієвим інструментом встановлення соціальної справедливості. Внесення певних змін до законодавства дозволить підвищити соціальну спрямованість податкових вирахувань, проте, допоки в країні не буде впроваджене прогресивне оподаткування доходів фізичних осіб, з точки зору ефективного перерозподілу суспільних благ такі заходи не будуть мати вирішального значення.

Однією з головних економічних підстав для введення прогресивного оподаткування фізичних осіб є значна диференціація доходів від зайнятості. Так, у квітні 2019 р. середня зарплата в найбільш високооплачуваній галузі зайнятості (інформація та комунікації) перевищувала середню зарплату у найбільш низькооплачуваній (тимчасове розміщування і організація харчування) у 3,1 раза, а заробітну плату в такій соціально важливій і масштабній за кількістю зайнятих сфері як охорона здоров'я – понад як утричі [1]. Водночас зарплати керівників державних підприємств у 4–6 десятків разів (!) перевищують середню заробітну плату по країні [13].

Оскільки доходи від зайнятості становлять переважну частину доходів домогосподарств, що

обкладаються податками (у 2018 р. заробітна плата становила 47,4 % доходів домогосподарств, прибуток та змішаний дохід – 17,6 %, доходи від власності – 2,6 %, соціальні допомоги та інші поточні державні трансферти, що переважно не підлягають оподаткуванню, – 32,4 % [1]), то саме у сфері оплати праці й має відбуватися найбільш значне коригування доходів різних верств населення.

Як і будь-який інший інструмент державного управління, прогресивна шкала оподаткування має свої переваги і вади.

До головних **переваг** прогресивної шкали оподаткування належать:

*Соціально справедливий розподіл доходів*, що є стимулом до підвищення економічної активності та зайнятості, знижує необхідність значної державної соціальної підтримки працюючого населення, підвищує споживчий попит і норми заощаджень, сприяє збільшенню приватних вкладень у людський капітал, є безумовним чинником встановлення суспільної злагоди.

*Зміщення податкового навантаження з менш забезпечених на більш забезпечені верстви населення*, що може супроводжуватися загальним збільшенням доходів бюджету, якщо це буде закладено у ставках податків. Перерозподіл приведе до зменшення розмірів державної соціальної допомоги (у т. ч. житлових субсидій), потреба виплати якої працівникам з низькими доходами виникає внаслідок невинувато високого податкового навантаження відносно їхнього дискреційного доходу. У такому разі додатковою мотивацією до зайнятості й переходу до формального ринку праці буде впевненість працівників у можливості забезпечувати себе і свою родину засобами чесної винагороди за працю.

*Підвищення престижності суспільно корисних видів трудової діяльності, що не передбачають високої матеріальної винагороди* – наукової роботи, зайнятості у галузі освіти, медицини, просвітницької та соціальної роботи, благодійної та правозахисної діяльності, захисту навколишнього середовища.

*Зменшення різниці між дискреційними доходами осіб з однаковим рівнем освіти у різних сферах зайнятості*, що є вкрай важливим для вітчизняного ринку праці, на якому працівники з вищою освітою становлять переважну більшість у таких низькооплачуваних видах економічної

діяльності, як освіта, медицина, державне управління, соціальна робота. Здатність держави ефективно перерозподіляти доходи у такій ситуації є наочною інтерпретацією суспільного уявлення про справедливість, що справляє значний вплив на соціальну і професійну самоідентифікацію населення, особливо молоді. Саме підвищення реальних доходів від зайнятості високоосвічених працівників може стати основою для формування середнього класу в Україні, адже практично в усіх країнах, як розвинених, так і тих, що розвиваються, саме наявність високого рівня освіти є запорукою отримання гідного доходу від зайнятості.

*Гармонізація вітчизняної податкової системи з податковим законодавством європейських країн, переважна більшість яких (усі, за винятком Румунії, Чехії та країн Балтії, які мають приховану прогресію у вигляді значних неоподатковуваних мінімальних доходів) використовує прогресивне оподаткування фізичних осіб. Більше того, такий спосіб оподаткування закріплено в конституціях деяких країн Європи (Італія, Ліхтенштейн).*

До **вад** прогресивної шкали оподаткування частіше за все зараховують *підвищення ризику мінімізації доходів*, особливо високодохідних верств населення, та ускладнення в *адмініструванні податку на доходи фізичних осіб*.

Як аргументацію на користь перебільшення першої загрози можна навести результати численних досліджень, здійснених у РФ, де більшість економістів зійшлися на думці, що введення пропорційної шкали оподаткування не допомогло легалізувати доходи від зайнятості [14]. Так, аналіз статистичних даних щодо рівня оплати праці у РФ свідчить про те, що після введення пропорційної шкали оподаткування (у т. ч. з метою детінізації доходів від зайнятості) рівень прихованої зарплати не падав нижче 36 % від загального фонду оплати праці (а в 2011–2013 рр. у середньому становив 40 % від фонду оплати праці [15]). Багато дослідників роблять висновок про те, що основним чинником поширення тіньового ринку заробітної плати є наявність законних можливостей для мінімізації оподаткування.

Стосовно адміністрування, то не викликає сумнівів, що ускладнення процесу нарахування податку вимагатиме підвищення зусиль з боку контролюючих органів. Так само платники податку – фізичні особи будуть вимушені проходити додаткові процедури у зв'язку з його сплатою.

Проте на сьогодні в Україні вже склалися об'єктивні організаційно-фінансові передумови для ведення прогресивного оподаткування фізичних осіб.

*По-перше*, йдеться про успішне апробування широкими категоріями громадян (приватними підприємцями, державними службовцями, декларантами майнового стану і доходів за рік за підсумками річного декларування) новітніх технологій електронного формування та подання податкової звітності через «Електронний кабінет платника», що мають бути застосовані при всеохоплюючому декларуванні доходів. Крім того, корисних навичок із здійсненням електронного декларування з 2016 р. набули всі державні службовці та інші особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

*По-друге*, введення всеохоплюючого декларування доходів дозволить платникам податків повноцінно користуватися податковими знижками і соціальними пільгами, стимулюватиме їх до участі у формальному ринку праці, сприятиме поширенню цифрових технологій у галузі публічних послуг, підвищить рівень податково-фінансової грамотності населення та спростить державний контроль над сплатою податків. Побічно всеохоплююче декларування доходів матиме позитивний соціальний ефект у вигляді більш відповідальних стосунків між громадянами і державою, оскільки формуватиме в перших відповідальну психологію платників податків, які мають право здійснювати контроль над їх використанням та вимагати поліпшення якості публічних послуг за сплачені кошти.

**Висновки та рекомендації.** Варто зазначити, що сучасні інструменти прогресивного оподаткування доходів фізичних осіб дозволяють уникати дискримінації в процесі оподаткування. Йдеться про багатоступеневу прогресію, за якої податок зростає лише на ту частину доходу, яка перевищує верхню межу попереднього ступеня. Такий підхід не створює демотивації для підвищення власного доходу (яка часто виникає в осіб, які мають доходи, близькі до верхньої межі певного розряду в умовах простої підрозрядної прогресії), є простим у застосуванні для платників податків, які самостійно можуть визначати їхній розмір, дозволяє застосовувати податкові знижки та сімейне оподаткування.

У зв'язку з цим Міністерству фінансів України та Міністерству соціальної політики України доцільно розробити та подати до Верховної

Ради України зміни до Податкового кодексу України, спрямовані на підвищення соціального ефекту сучасних інструментів вирівнювання доходів, а саме:

- встановлення неоподаткованого мінімуму доходів громадян від зайнятості на рівні мінімальної заробітної плати;
- зняття для внесків до благодійних фондів освітніх установ обмеження щодо розміру податкової знижки, що діє для благодійних платежів;
- розширення переліку послуг для дітей, сплата за які може бути підставою для надання податкової знижки;
- суттєве збільшення розміру податкових соціальних пільг для сімей з дітьми; поширен-

ня цих пільг на батьків, у яких діти віком до 23 років продовжують навчання;

- встановлення додаткових податкових соціальних пільг для працівників, які мають членів сімей на утриманні (розмір може бути різним для різних категорій утриманців).

Важливим практичним завданням у реформуванні податкового законодавства є також розробка прогресивної багатоступеневої шкали оподаткування доходів фізичних осіб, що передбачала би наявність неоподаткованого мінімуму доходів громадян від зайнятості на рівні мінімальної заробітної плати, а також спеціальні ставки податків, що можуть використовуватися для сімейного оподаткування. Останнє працює повноцінно тільки в разі упровадження всеохоплюючого декларування доходів громадян після ухвалення відповідного закону.

## Список використаних джерел

1. Державна служба статистики України : офіц. сайт. URL: <http://www.ukrstat.org.ua> (дата звернення: 22.09.2019).
2. Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 р. № 2755-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17> (дата звернення: 22.09.2019).
3. Податковий кодекс України. Ст. 166.3. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17> (дата звернення: 22.09.2019).
4. Податковий кодекс України. Ст. 166.3.2. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17> (дата звернення: 22.09.2019).
5. Податковий кодекс України. Ст. 166.1.2. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17> (дата звернення: 22.09.2019).
6. Податковий кодекс України. Ст. 166.5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17> (дата звернення: 22.09.2019).
7. Податковий кодекс України. Ст. 169.4.1. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17> (дата звернення: 22.09.2019).
8. Податковий кодекс України. Ст. 169.1.2. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17> (дата звернення: 22.09.2019).
9. Податковий кодекс України. Ст. 169.4.1. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17> (дата звернення: 22.09.2019).
10. Сімейний кодекс України. Ст. 199. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2947-14> (дата звернення: 22.09.2019).
11. Податковий кодекс України. Ст. 165.1.1 в). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17> (дата звернення: 22.09.2019).
12. Податковий кодекс України. Ст. 165.1.2. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17> (дата звернення: 22.09.2019).
13. Скільки заробляють керівники державних компаній: ТОП – 30. URL: [https://24tv.ua/skilki\\_zaroblyayut\\_kerivniki\\_derzhavnih\\_kompaniy\\_top\\_30\\_n1138786](https://24tv.ua/skilki_zaroblyayut_kerivniki_derzhavnih_kompaniy_top_30_n1138786) (дата звернення: 22.09.2019).
14. Налоговые реформы: Теория и практика : монография / под ред. И. А. Майбунова, Ю. Б. Иванова. М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2010. 463 с.
15. Греков И. Е., Сенина О. В. О несостоятельности доводов сторонников плоской шкалы налога на доходы физических лиц. *Финансы и кредит*. 2015. № 30. С. 18–28.

## References

1. Derzhavna sluzhba statystyky Ukrainy: ofitsiyniy sait [Official site of the State Statistics Service of Ukraine]. (n. d.). *www.ukrstat.org.ua*. Retrieved from <http://www.ukrstat.org.ua> (viewed 22.09.2019) [in Ukrainian].
2. Podatkoviy kodeks Ukrainy vid 2 hrudnia 2010 r. № 2755-VI [Tax Code of Ukraine of December 2, 2010 № 2755-VI]. (n. d.). *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17> (viewed 22.09.2019) [in Ukrainian].
3. Podatkoviy kodeks Ukrainy. St. 166.3 [Article 166.3 of the Tax Code of Ukraine]. (n. d.). *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17> (viewed 22.09.2019) [in Ukrainian].
4. Podatkoviy kodeks Ukrainy. St. 166.3.2 [Article 166.3 of the Tax Code of Ukraine]. (n. d.). *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17> (viewed 22.09.2019) [in Ukrainian].
5. Podatkoviy kodeks Ukrainy. St. 166.1.2 [Article 166.3 of the Tax Code of Ukraine]. (n. d.). *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17> (viewed 22.09.2019) [in Ukrainian].
6. Podatkoviy kodeks Ukrainy. St. 166.5 [Article 166.3 of the Tax Code of Ukraine]. (n. d.). *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17> (viewed 22.09.2019) [in Ukrainian].
7. Podatkoviy kodeks Ukrainy. St. 169.4.1 [Article 166.3 of the Tax Code of Ukraine]. (n. d.). *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17> (viewed 22.09.2019) [in Ukrainian].
8. Podatkoviy kodeks Ukrainy. St. 169.1.2 [Article 166.3 of the Tax Code of Ukraine]. (n. d.). *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17> (viewed 22.09.2019) [in Ukrainian].
9. Podatkoviy kodeks Ukrainy. St. 169.4.1 [Article 166.3 of the Tax Code of Ukraine]. (n. d.). *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17> (viewed 22.09.2019) [in Ukrainian].
10. Simeinyi kodeks Ukrainy. St. 199 [Article 199 of the Family Code of Ukraine]. (n. d.). *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2947-14> (viewed 22.09.2019) [in Ukrainian].
11. Podatkoviy kodeks Ukrainy. St. 165.1.1 v) [Article 165.1.1 c) of the Tax Code of Ukraine]. (n. d.). *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17> (viewed 22.09.2019) [in Ukrainian].
12. Podatkoviy kodeks Ukrainy. St. 165.1.2. [Article 166.3 of the Tax Code of Ukraine]. (n. d.). *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17> (viewed 22.09.2019) [in Ukrainian].
13. Skilky zarobliaiut kerivnyky derzhavnykh kompanii: TOP-30 [How many heads of state-owned companies earn: TOP-30]. (n. d.). *24tv.ua*. Retrieved from [https://24tv.ua/skilki\\_zaroblyayut\\_kerivniki\\_derzhavnih\\_kompaniy\\_top\\_30\\_n1138786](https://24tv.ua/skilki_zaroblyayut_kerivniki_derzhavnih_kompaniy_top_30_n1138786) (viewed 22.09.2019) [in Ukrainian].
14. Maiburov, I. A., & Ivanov, Yu. B. (Eds.). (2010). *Nalogovyye reformy: Teoriia i praktika* [Tax Reforms: Theory and Practice]. Moscow: Yuniti-Data [in Russian].
15. Grekov, I. E., & Senina, O. V. (2015). *O nesostoiatelnosti dovodov storonnikov ploskoi shkaly naloga na dohody fizicheskikh lits* [On the insolvency of the arguments of supporters of a flat tax on personal income tax]. *Finansy i kredit – Finance and Credit*, 30, 18–28 [in Russian].

## СТРАТЕГІЧНІ ПРІОРИТЕТИ РОСІЙСЬКОЇ ФЕДЕРАЦІЇ У ЗОВНІШНІЙ ЕКОНОМІЧНІЙ ПОЛІТИЦІ

**Бережний Ярослав Вікторович,**

кандидат наук з державного управління

ORCID: 0000-0003-2991-7317

*У статті* шляхом аналізу вигід і витрат Російської Федерації (РФ) у торгівлі визначено ключові ринки зовнішньоекономічної діяльності російських компаній та країни-партнери. Встановлено, що Росія має основні вигоди і збитки від 10–12 країн-партнерів у світовій торгівлі та залежить від них через слабкість внутрішнього ринку. Зв'язки з п'ятьма основними є незмінними, вони становлять понад 50 % від впливу світового ринку на Росію. Сукупні вигоди забезпечують Нідерланди, Туреччина, Польща, Корея та Білорусь. Також вплив на Росію має торгівля послугами з державами-офшорами. Це Ірландія та Кіпр. Зазначається, що помітні втрати у торговому балансі Росія отримує лише від торгівлі послугами з Туреччиною та Україною у сфері туризму і транзиту природного газу.

Визначено, що РФ залишається залежною від сировинних ринків світу та обмеженого кола партнерів. Внутрішня політика з подолання сировинної залежності не проводилась (або зазнала невдачі) після розпаду СРСР. Триває інерційний сценарій розвитку «радянської» економіки. До провідних належать ринки мінеральної сировини (нафти й газу) та металів, що разом становить 76 % російського експорту. Невигідною для російських компаній є торгівля на ринках туристичних, ділових і транспортних (транзитних) послуг.

За результатами дослідження виокремлено п'ять стратегічних пріоритетів уряду РФ щодо забезпечення стійкості російської економіки: зміцнення позиції на ринку нафти й природного газу у Європі; створення «внутрішнього» ринку на пострадянському просторі; розвиток природних логістичних (географічних) переваг; просування будівельних послуг (енергетика і логістика); формування внутрішнього туристичного ринку.

Це означає, що ключова напруженість у Росії виникає з Туреччиною та Україною, які як природні регіональні конкуренти через наявність економічних (у т. ч. географічних) чинників постають на заваді для досягнення вказаних пріоритетів.

**Ключові слова:** Росія, національні інтереси, зовнішня торгівля, аналіз вигід та витрат, економічна політика

**Berezhnyi Yaroslav**

### STRATEGIC PRIORITIES OF RUSSIA'S FOREIGN ECONOMIC POLICY

*In the article*, the author identified the key markets and partner countries in the foreign economic activity of Russian companies by “benefits-costs analysis” a trade of the Russian Federation. Russia has the main benefits and disadvantages of 10–12 partner countries in world trade and depends on them due to the weakness of the domestic market. The first five are unchanged. The top five make up more than 50 % of the world's impact on Russia. Cumulative benefits are provided by the Netherlands, Turkey, Poland, Southern Korea and Belarus. Trade in services with offshore states is also affected by Russia. This is Ireland and Cyprus. Russia receives significant losses in the trade balance only from trade in services with Turkey (tourism) and Ukraine (gas transit).

The Russian Federation remains dependent on the commodity markets of the world and a limited range of partners. No domestic policy on overcoming commodity dependence has been or has failed since the fall of the USSR. The inertia scenario for the development of the “Soviet” economy continues. The main markets are mineral raw materials (oil and gas) and metals, which together account for 76 % of Russia’s exports. It is not convenient for the Russian companies to trade in the markets of tourist, business and transit services.

According to the research, the author outlines five strategic priorities of the Government of the Russian Federation to ensure the sustainability of the Russian economy: strengthening the place in the oil and natural gas market in Europe; creation of an “internal” market in the post-Soviet space; development of natural logistical advantages; advancement construction services (energy and logistics); creation of the domestic tourist market. This means that Russia’s key tensions arise with Turkey and Ukraine, which, for economic reasons, are barriers to achieving these priorities.

**Keywords:** Russia, national interests, foreign trade, benefits-costs analysis, economic policy.

**Постановка проблеми.** Формування зовнішньої політики держави, її поведінка в міжнародній взаємодії так чи інакше перебуває під значним впливом її економічної активності. Політико-економічна боротьба триває перманентно. Вона зазвичай розгортається у т. зв. економічні війни різної інтенсивності між державами та/або шляхом перегляду внутрішньої соціально-економічної політики держав (чи змін у ній). Метою і першого, і другого шляху для держав є відносний паритет у конкурентному середовищі. При цьому паритет тлумачиться не інакше як міра досягнення стратегічних пріоритетів держави – задоволення національних інтересів. І пов’язується в економічній площині з незалежністю і стійкістю розвитку національної економічної системи [1, с. 162].

Цілісне встановлення стратегічних пріоритетів зовнішньої економічної політики держави як напрямів реалізації явних і неявних національних інтересів дозволяє однозначно передбачати і розуміти поведінку держав у міжнародному позиціонуванні.

**Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми.** Російсько-українське протистояння вимагає усвідомлення інтересів РФ. Їх розуміння формує середовище для маневрування України у протистоянні агресору. Тому **метою дослідження** є встановлення стратегічних пріоритетів позиціонування режиму Путіна на міжнародних ринках для підтримання стійкості російської економіки.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Національні інтереси для держав – складна й не-

однозначна категорія. Уявлення про національні інтереси еволюціонують разом із появою нових течій та бачень функціонування суспільств. На цей час домінують різноманітні моделі, що ґрунтуються на концепціях і теоріях, викладених Р. Ароном [2], Ж. Боденом та Г. Роганом [3], В. Вільсоном [4], Д. Г’юмом [5], Р. Дебре [6], Н. Макіавеллі [7], К. Марксом [8], Г. Моргенау [9], Дж. Кенаном [10], П. Реновном [11]. Своє бачення означеної проблеми обґрунтовують і українські дослідники: О. Бодрук, О. Гончаренко, Г. Костенко, В. Кириченко [12], А. Поручник [13] та ін. Тому фіксування однозначних тез-інтересів у формі цілей для урядів – складне завдання. Теоретики і практики схильні, скоріше, до опису середовища, де перебувають ці інтереси.

Строкові національні інтереси зазвичай не артикульовані державою. Проте їх чітка ідентифікація реалізується шляхом оцінки збитку (шкоди) для національної безпеки, до якого може призвести спрацювання загрози національному інтересу в описаному середовищі [14, с. 79]. Йдеться про встановлення конкретних стратегічних пріоритетів «віртуальних» національних інтересів на базі вимірюваних даних конкретних загроз. У сфері зовнішньоекономічних відносин – загроз у зовнішній торгівлі для економіки країни в цілому та/або значних загроз для окремих ключових економічних агентів, переважно великих підприємств чи їх груп.

Дослідження національних інтересів через встановлення стратегічних пріоритетів дозволяє застосовувати інструмент аналізу політики



«аналіз вигід і витрат», а також його модифікацій через оцінку загроз [15]. Загроз втратити певну вигоду та/або зазнати певних збитків. Основні вигоди вкладаються у поняття доступу до нових ринків та первинних ресурсів [16]. Це означає, що масштаб вигід, а отже, і загроз, від зовнішньої взаємодії і супутні процеси досить повно відображаються у структурі торговельно-го балансу країни.

**Виклад основного матеріалу.** Керуючись зазначеним вище, розглянемо структуру основних економічних зв'язків і учасників (партнерів) економічної взаємодії РФ за її результатами – сальдо зовнішньої торгівлі Росії. Зробимо це у два кроки, послугуючись методом індукції.

*Перший крок* – це опис (спостереження) загальної динаміки зміни сальдо російської торгівлі протягом минулих десяти років у розрізі основних груп країн і продуктів (товарів і послуг) для виявлення строкових закономірностей появи вигід.

*Другий крок* – аналіз торгового обороту на поточний момент (за даними станом на 2018 р.) та порівняння ваги основних економічних парт-

нерів РФ у світі між собою. У розрізі впливу сальдо торгівлі з ними на отримання РФ вигід від міжнародної торгівлі артикулюємо ключові вигоди.

Втрату виявлених вигід розглядаємо як потенційні загрози, а відтак окреслюємо середовище російських національних економічних інтересів та формулюємо дійсні строкові стратегічні пріоритети зовнішньої економічної політики Російської Федерації.

Зовнішня торгівля Російської Федерації має визначальне значення для розвитку російської економіки. З початку 90-х років XX ст. і впритул до 2000 р. у РФ тривала затяжна криза. Проте динамічне зростання світової економіки у 2000–2008 рр. і високий попит на сировинні товари на світовому ринку сприяли бурхливому зростанню економіки РФ [17].

У економіці РФ сформувалась безумовна залежність економічного розвитку країни від коливання цін на ринку сировини у світі: за зростання доходів від сировини зростає також економіка РФ і навпаки (рис. 1).

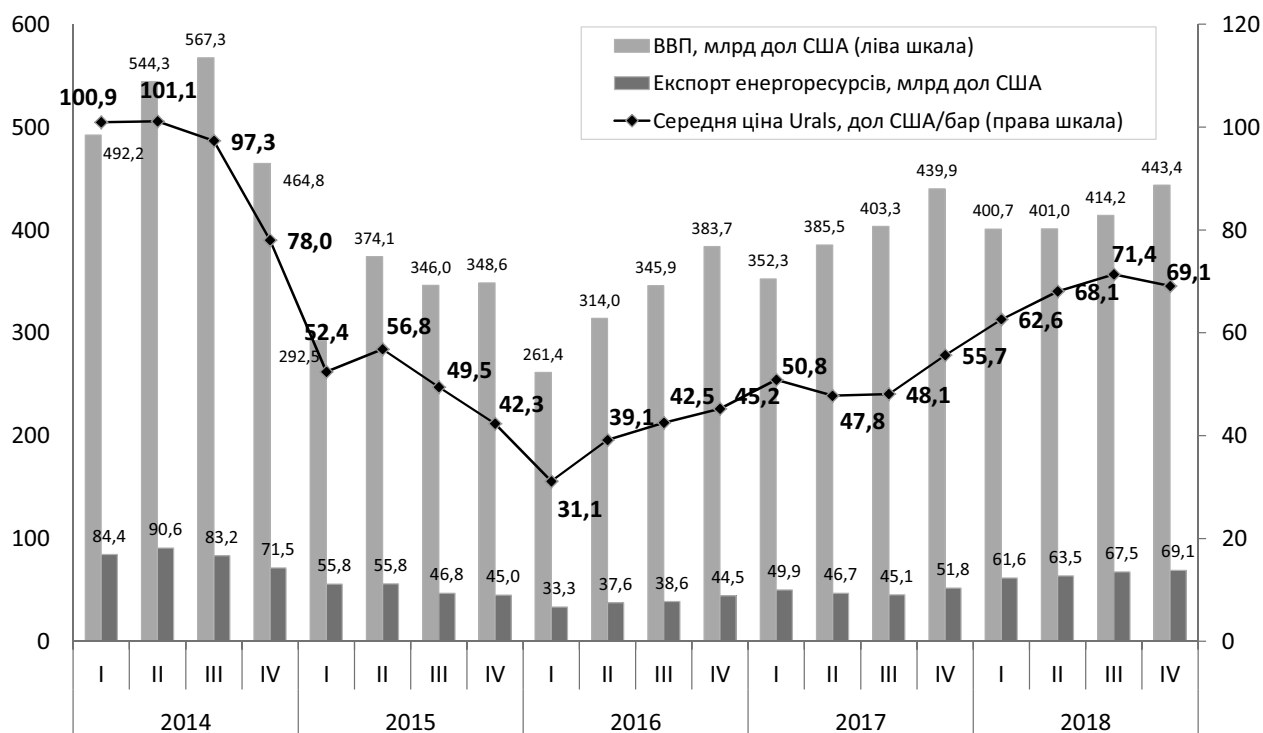


Рис. 1. Цінова кон'юнктура і зростання економіки РФ упродовж 2014–2018 рр.

Джерело: складено автором за даними Росстату та Центрального банку РФ.

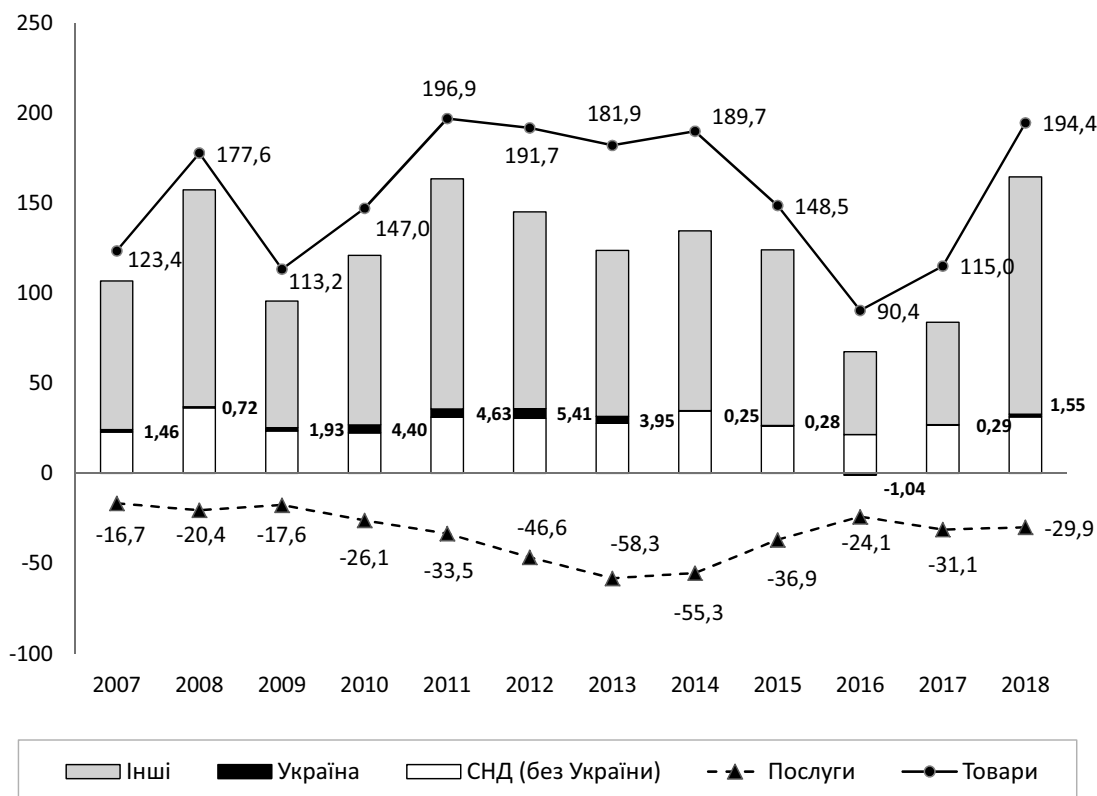


Рис. 2. Сальдо зовнішньої торгівлі РФ упродовж 2007–2018 рр., млрд дол. США

Джерело: складено автором за даними Росстату, Центрального банку РФ та Держстату України<sup>1</sup>.

Ресурсно-енергетичний потенціал РФ [18] і зосередженість на отриманні швидких вигод змушували Кремль зосередити свою увагу довкола розширення сировинної бази. Така політика режиму Путіна консервувала незмінність сировинної економіки РФ та, відповідно, її товарну структуру та характер участі у взаємодії на міжнародних ринках. Росіяни інтенсивно просуvalи традиційні стратегії розширення пропозиції власної сировини на світових ринках без структурних трансформацій у торгівлі (рис. 2).

Фактично йшлося про відтворення добре відомого інерційного сценарію розвитку радянської зовнішньої торгівлі 70–90-х років ХХ ст. в ринкових умовах. Так, за останні 10 років (як і раніше) основні вигоди країна отримує від торгівлі лише двома товарними групами: *мінеральною сировиною* (вугілля, газ, нафта і продукти з них; дорогоцінне каміння та вироби з нього) і *металами та виробами з них*, у т. ч. й кольорової металургії (чорні метали, сталь, алюміній, нікель, цинк, мідь, титан і первинні заготовки з них тощо).

Експорт залишався майже повністю однамітним (сира нафта й газ). Натомість внутрішній ринок інтенсивно споживав зовнішні по-

слуги. У першу чергу, *туристичні, ділові та транспортні* (рис. 3).

Жодна внутрішня альтернативна політика з помірного коригування інерційного сценарію не пропонувалася (або ж зазнала невдачі за минулі роки). Це спровокувало досить різкі провали в 2009 та 2016 рр. (див. рис. 2) у чистих доходах країни з відповідними наслідками для бюджету та економіки за несприятливої зовнішньої кон'юнктури. Зокрема, частка нафтогазових доходів у бюджеті РФ скоротилася до 46 % у 2018 р. (65–70 % – у 2008 р.)

У свою чергу, прикметним став помітний розподіл «вигідних» для Росії держав-партнерів у кризові періоди, коли зі зниженням доходів від основних товарних груп стійкими залишалися доходи від співпраці з найближчими сусідами – учасниками СНД (у т. ч. асоційованими), які традиційно споживають російську продукцію. Зокрема, з початком внутрішньої економічної

<sup>1</sup> Тут і далі розрахунки щодо України здійснені без урахування торгівлі ОРДЛЮ – РФ. Російська статистика веде облік щодо СНД за винятком України. Тому тут і далі Україна позначається окремо, а інші країни – учасниці СНД, у т. ч. асоційовані, без України. Україна припинила будь-яку участь у СНД у 2018 р.

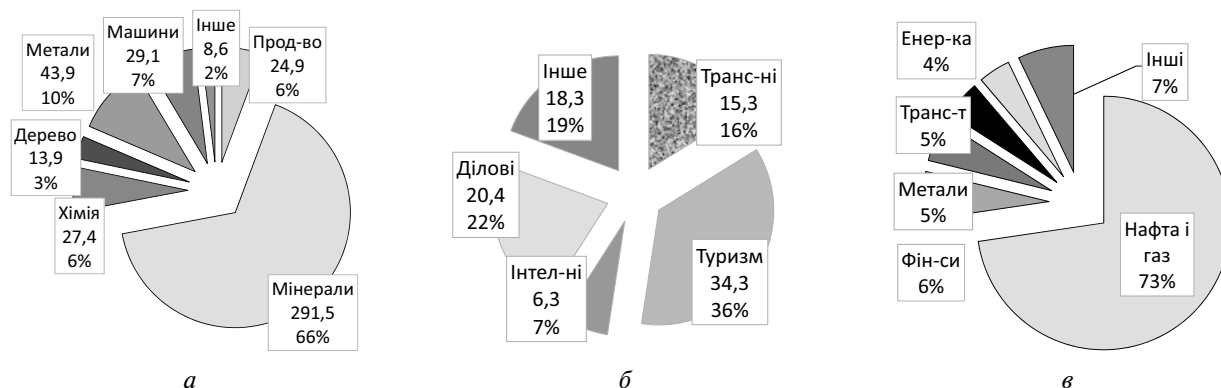


Рис. 3. Основні напрямки торгівлі та наповнення бюджету Росії у 2018 р.:

а) структура експорту товарів, млрд. дол. США; б) структура імпорту послуг, млрд дол. США; в) великі платники податків за галузями

Джерело: складено автором за даними Міністерства економічного розвитку та Центрального банку РФ, а також за тематичним дослідженням РБК про основних платників податків після падіння цін на нафту у 2015–2016 рр. (див.: Крупнейшие налогоплательщики России. РБК. 2017. URL: <https://www.rbc.ru/economics/15/08/2017/597724fd9a794714c9ac187c>).

кризи (2012–2014 рр.) та війни з Україною вигода від торгівлі із СНД (без України) становила 24–32 % від усіх отриманих вигод. Тобто до нині сукупна зовнішня торгівля РФ повністю залежить від здатності її компаній пропонувати нові товари на найближчих ринках чи розширювати «далекі» традиційні ринки сировини. Основними для російських традиційних товарів залишаються ринки ЄС і Туреччини, Китаю, Японії, Південної Кореї, а також щодо ринку металів – США; на пострадянському просторі – ринки Білорусі, Казахстану й України (рис. 4).

У форматі власне вигод від торгівлі розподіл за країнами-партнерами відрізняється. І помітно дисонує з уявленнями, що склалися на основі загального товарного обороту між ними. Так, 65–67 % від усіх вигод у торгівлі товарами РФ отримує від взаємодії з 10–12 країнами світу, де

левоу частку (20 % від усього позитивного сальдо, або 31 % серед основних партнерів) становить торгівля з Нідерландами за рахунок товарної біржі для природного газу та сирової нафти. Тоді як ефект від торгівлі з Німеччиною, наприклад, не перевищує (у середньому, за 10 років) той, що є з Україною (рис. 5). При цьому РФ не вдалося реалізувати ініціативи з імпортозаміщення (наприклад, продовольства). Реальна спроможність заміщення імпортованих товарів продуктами власного виробництва залишається незначною за всіма товарними групами, крім металів, мінералів та деревини і продуктів із них.

Ключовими залишаються великі споживачі та/або посередники у ланцюжках доставки (переробки) російських вуглеводнів до Європи. У цьому контексті до війни Україна перебувала на одній із провідних позицій зі зміцнення ро-

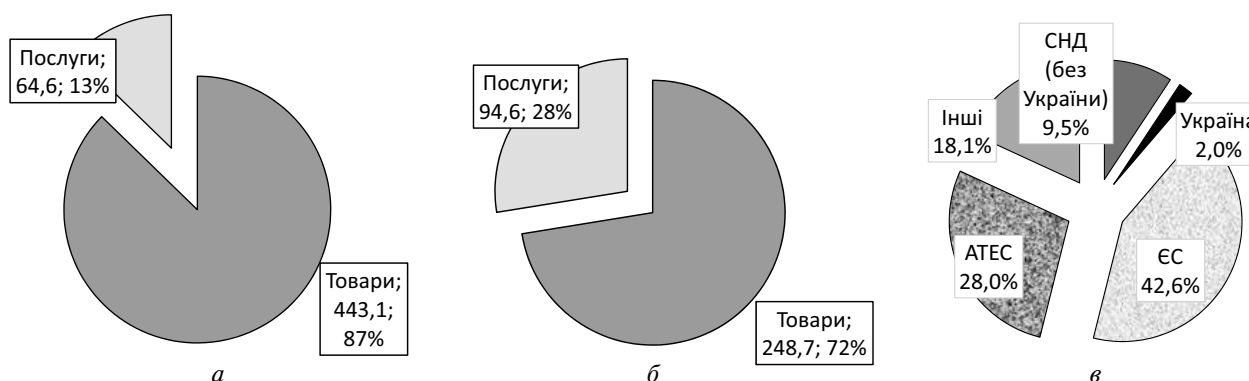


Рис. 4. Оборот зовнішньої торгівлі РФ у 2018 р.:

а) структура експорту, млрд. дол. США; б) структура імпорту, млрд дол. США; в) основні ринки

Джерело: складено автором за даними Росстату, Центрального банку РФ та Держстату України.

сійської економіки та впливу на Європейському континенті.

Відтак основні ринки збуту для підтримки реальної економіки РФ (без сировинних секторів) перебувають у Білорусі, Казахстані та інших пострадянських країнах. Це порушує для РФ гостру потребу формування нового внутрішнього ринку на теренах колишнього СРСР.

Щодо сектору торгівлі послугами РФ, то ситуація в ньому помітно відрізняється. По-перше, оплата послуг постійно знижує загальні вигоди для РФ. Проте не від усіх послуг РФ здатна відмовитися (технологічних насамперед).

По-друге, тут також існує 10–12 країн (див. рис. 5), але вони забезпечують майже 80–90 % «збитків» у торгівлі послугами. Лідерами серед них є Туреччина (туризм) і Україна (транзит природного газу), що разом становить до 27 % від усіх збитків РФ у галузі послуг, або 31 % втрат серед основних країн-партнерів. Інші партнери доволі яскраво представлені державами, які є фінансовими і туристичними центрами. В основному – це країни ЄС. І, по-третє, існують помітні переваги зростання для РФ на зовнішніх ринках у сфері експорту російських будівельних (атомні станції, залізниці тощо) і транспортних (географічні переваги) послуг (рис. 6).

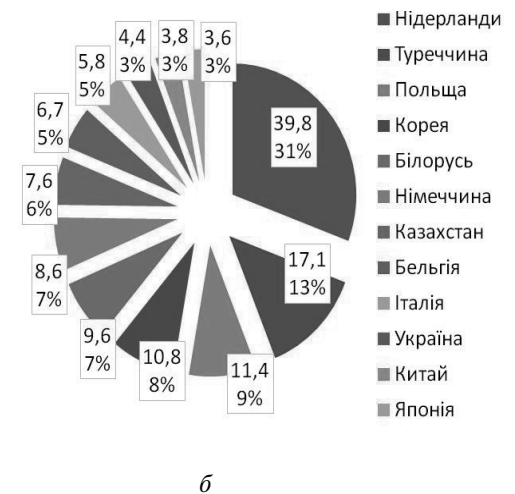
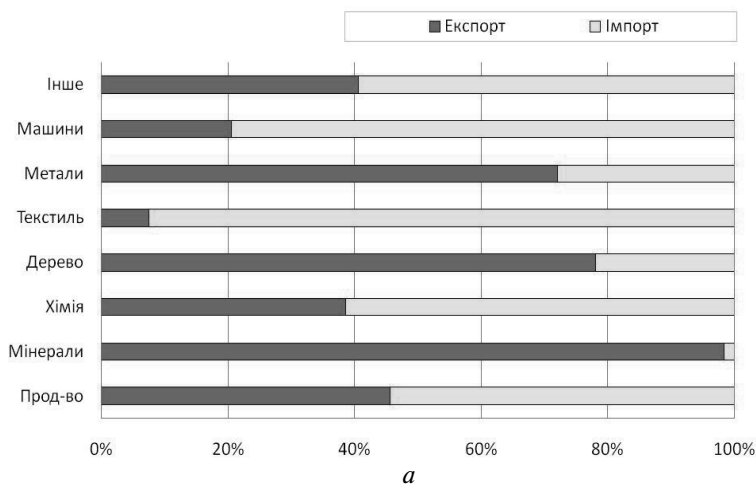


Рис. 5. Баланс зовнішньої торгівлі товарами РФ упродовж 2018 р.:

- а) зовнішньоторговельний оборот товарів, млрд дол. США;
- б) позитивне сальдо (товари) серед основних країн-партнерів, млрд дол. США

Джерело: складено автором за даними Міністерства економічного розвитку РФ.

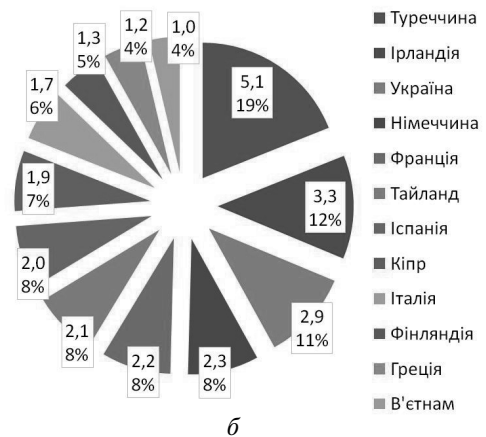
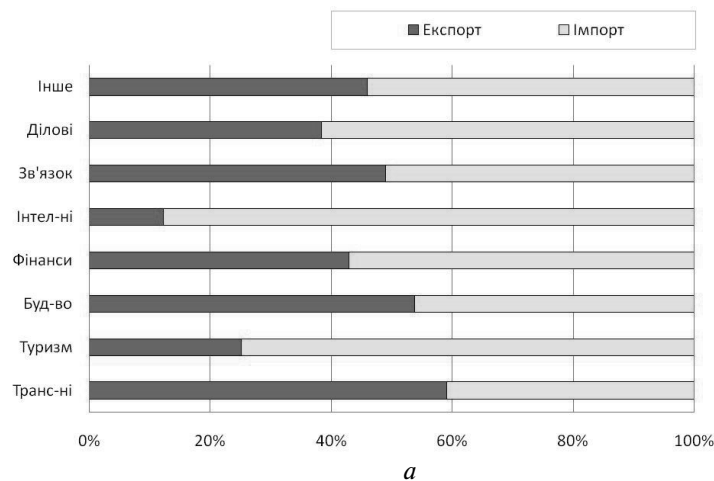


Рис. 6. Баланс зовнішньої торгівлі послугами РФ упродовж 2018 р.:

- а) зовнішньоторговельний оборот послуг, млрд дол. США;
- б) негативне сальдо (послуги) серед основних країн-партнерів, млрд дол. США

Джерело: складено автором за даними Центрального банку РФ.

Тобто у цьому торговельному сегменті реальні дії щодо досягнення хоча би мінімальних втрат у довгостроковій перспективі мають обмежене коло можливостей та зводяться до зміцнення Росією своїх природних переваг і технологічних здатностей (наприклад, у будівництві атомних електростанцій, мереж залізниць і трубопроводів) в інших країнах, а також «оптимізації» торгівлі з Туреччиною та Україною.

**Висновки.** Отже, результати зовнішньої торгівлі РФ засвідчили, що ця держава намагається підтримувати традиційний для колишнього СРСР інерційний сценарій економічного розвитку в сучасних ринкових умовах. Торгівля ґрунтується на розширенні пропозиції сировинних товарів на зовнішньому ринку – зонайперше мінеральної сировини (нафти й газу) та металів, що разом становить 76 % від російського експорту. Натомість РФ споживає значний обсяг туристичних, ділових і транспортних (транзитних) послуг з інших держав. Жодна внутрішня політика з коригування сировинної залежності не проводилась (або зазнала невдачі) від часу зникнення СРСР.

Основними для російських традиційних товарів залишаються ринки ЄС і Туреччини, Китаю, Японії, Південної Кореї, а також для ринків металів – США; на пострадянському просторі – Білорусь, Казахстан та Україна. При цьому стосовно несировинної зовнішньої торгівлі ключовими торговельними партнерами є Білорусь і Казахстан.

Основну вигоду РФ отримує лише від взаємодії із країнами ЄС (Нідерланди, Польща, Фінляндія, Велика Британія, Італія та Німеччина), Південною Кореєю, Японією та зі згаданими Білоруссю і Казахстаном. Це відбувається переважно за рахунок торгівлі енергоресурсами. У той же час основні збитки отримує від партнерства з Туреччиною та Україною у сфері туризму і транзиту природного газу.

З огляду на зазначене за структурою вигід і витрат Росії виокремлюємо такі п'ять стратегічних пріоритетів Кремля: 1) підтримання поточної позиції РФ на ринку енергоресурсів Європи (нафти і газу); 2) створення «внутрішнього» ринку на пострадянському просторі; 3) розвиток природних логістичних (географічних) пе-

реваг Росії у світовій торгівлі; 4) формування внутрішнього туристичного ринку; 5) просування російських будівельних послуг у сфері логістичної інфраструктури (у т. ч. енергетичної).

Такі орієнтири для РФ не дають повноцінної відповіді на сировинний виклик інерційного сценарію. Проте загострюють конкуренцію у торгівлі з державами сусідами – Україною і Туреччиною. Зокрема, Україна виступає ледь не виключним конкурентом у чотирьох з п'яти пріоритетів. Насамперед щодо збереження російського енергетичного впливу у Європі та її переважаючого становища у торгівлі на пострадянському просторі, а також у формуванні транзитних маршрутів «Європа – Китай».

Це означає, що в подальшому РФ намагатиметься у різний спосіб здійснити спроби: витіснити Україну з ринків держав Центральної Азії та Білорусі; отримати переважаюче становище на ринку енергоносіїв в Україні та забезпечити транзит газу до Європи поза Україною; зберегти контроль над Чорним морем (Кримом) для усунення можливих логістичних альтернатив «Схід – Захід», у т. ч. щодо розширення китайських транзитних маршрутів до Європи в обхід Росії. Також загостриться традиційна конкуренція України і Росії на світовому ринку інфраструктурних послуг (наприклад, будівництво залізниць, портової інфраструктури тощо).

**Подальші розвідки.** Для України постає потреба забезпечення себе від агресивних дій Росії з реалізації цих пріоритетів за рахунок недобросовісної конкуренції з Україною та її партнерами в регіоні. А також пошук шляхів спрацювання окреслених загроз (втрата вигод за пріоритетами). На перший план досліджень виходить вивчення цілісних заходів РФ на міжнародній арені у визначених координатах російських національних економічних інтересів. Зокрема, як Кремль розраховує вирішити нетривіальну для Росії проблему торгівлі обмеженим колом продуктів з обмеженим колом країн, що консервує її вразливість перед кон'юнктурою на сировинних ринках і діями інших держав, у т. ч. України, зі значного витіснення російської присутності на ключових для неї ринках за пріоритетами.

## Список використаних джерел

1. Государственное управление в сфере национальной безопасности. Словарь-справочник. Киев : НАДУ, 2012. 496 с.
2. Арон П. Мир і війна між націями. Київ : Універс, 2000. 688 с.
3. Clinton, W. D. The two faces of national interest. Louisiana: Thomson-Shore, 1994. 278 p.
4. Steigerwald, D. Wilsonian Idealism in America. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1994. 296 p.
5. Г'юм Д. Трактат про людську природу. Київ : Універс, 2003. 552 с.
6. Debré, M. F. *Français, Choisissons l'Espoir*. Paris: Albin Michel, 1979. 280 p.
7. Мак'явеллі Н. Державець. Київ : Основи, 1998. 492 с.
8. Маркс К., Энгельс Ф. Немецкая идеология. М. : Политиздат, 1955. 650 с.
9. Morgenthau, H. J. Another "Great Debate": The National Interest of the United States. *American Political Science Review*. 1952. No. 4. Vol. 46 (pp. 961–988).
10. Kennan, G. F. Realities of American foreign policy. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1966. 132 p.
11. Renouvin, P. Introduction to the history of international relations. London, UK: Pall Mall P, 1968. 432 p.
12. Кириченко В. Національні інтереси. Київ : Генезис, 1996. 942 с.
13. Поручник А. М. Національний інтерес України: економічна самодостатність в глобальному вимірі. Київ : КНЕУ, 2008. 352 с.
14. Ситник Г. П. Державне управління у сфері національної безпеки (концептуальні та організаційно-правові засади). Київ : НАДУ, 2012. 544 с.
15. Аналіз вигід і витрат : посібник. Київ : Основи, 1999. 174 с.
16. Ostrom, E. Governing the commons. The Evolution of institutions for collective action. New York, NY: Cambridge University Press, 1990. 295 p.
17. Мовчан А. Коротко о главном: российская экономика в XXI веке. М. : Карнеги Центр, 2016. 40 с.
18. Global Trends 2025: A Transformed World. National Intelligence Council. Washington: US Government Printing Office, 2008. 120 p.

## References

1. *Gosudarstvennoe upravlenie v sfere natsionalnoi bezopasnosti [Public administration in the field of national security]*. (2012). Kyiv: NADU (496 p.) [in Russian].
2. Aaron, R. (2000). *Myr i viina mizh natsiiamy [Peace and War Between Nations]*. Kyiv: Universe (688 p.) [in Ukrainian].
3. Clinton, W. David. (1994). *The two faces of national interest*. Louisiana: Thomson-Shore (278 p.) [in English].
4. Steigerwald, D. (1994). *Wilsonian Idealism in America*. Ithaca, NY: Cornell University Press (296 p.) [in English].
5. Hume, D. (2003). *Traktat pro liudsku pryrodu [A Treatise on Human Nature]*. Kyiv: Universe (352 p.) [in Ukrainian].
6. Debré, M. *Français, Choisissons l'Espoir*. (1979). Paris: Albin Michel (280 p.) [in French].
7. Machiavelli, N. (1998). *Derzhavec [Emperor]*. Kyiv: Osnovy (492 p.) [in Russian].
8. Marx, K., Engels, F. (1955). *Nemetskaia ideologia [German Ideology]*. Moscow: State Publishing House of Political Literature (650 p.) [in Russian].
9. Morgenthau, H. J. (1952). Another "Great Debate": The National Interest of the United States. *American Political Science Review*. 1952. No. 4. Vol. 46 (pp. 961–988) [in English].
10. Kennan, G. F. (1966). *Realities of American foreign policy*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press (132 p.) [in English].
12. Renouvin, P. (1968). *Introduction to the history of international relations*. London, UK: Pall Mall P. (432 p.) [in English].
13. Kyrychenko, V. (1996). *Natsionalni interesy [National interests]*. Kyiv: Genesis (942 p.) [in Ukrainian].
14. Poruchnyk, A. (2008). *Natsionalnyi interes Ukrainy: ekonomichna samodostatnist v hlobalnomu vymiri [National interest of Ukraine: economic self-sufficiency in the global dimension]*. Kyiv: KNEU (352 p.) [in Ukrainian].
15. Sytnyk, G. (2012). *Derzhavne upravlinnia u sferi natsionalnoi bezpeky (contseptualni ta orhanizatsiino-pravovi zasady) [Public Administration in National Security]*. Kyiv: NADU (544 p.) [in Ukrainian].
16. *Analiz vyhid i vytrat [Benefits-Costs Analysis]*. (1999). Kyiv: Osnovy (174 p.) [in Ukrainian].
17. Ostrom, E. (1990). *Governing the commons. The Evolution of institutions for collective action*. New York, NY: Cambridge University Press (295 p.) [in English].
18. Movchan, A. (2016). *Korotko o glavnom: rossiiskaia ekonomika v XXI veke [Briefly about the main thing: the Russian economy in the 21st century]*. Moscow: Carnegie Center (40 p.) [in Russian].
19. *Global Trends 2025: A Transformed World* National Intelligence Council (2008)., Washington: US Government Printing Office (120 p.) [in English].

# ФІНАНСОВО-ЕКОНОМІЧНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СФЕРИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

Бойко Світлана Григорівна

ORCID: 0000-0002-7868-0283

*У статті* розглядаються тенденції реформування сфери охорони здоров'я в Україні, пов'язані з вирішенням проблем фінансово-економічного, ресурсного забезпечення, диверсифікації джерел фінансування сфери на сучасному етапі трансформацій. Здійснено порівняльний аналіз фінансування сфери охорони здоров'я України та зарубіжних країн. Розглядаються особливості фінансування сфери охорони здоров'я зарубіжних країн як досвід для України та передумови розвитку і примноження людського капіталу в Україні. Висвітлюються питання фінансування системи охорони здоров'я та ефективність його використання в умовах обмежених ресурсів, забезпечення якості надання медичної допомоги як основи державної політики галузі. Визначено, що питання фінансування охорони здоров'я посідають важливе місце в державній політиці різних країн. Отже, охорона здоров'я завжди потребує ресурсних вкладень, адже якість медичного обслуговування і стан здоров'я населення залежать від забезпеченості медичної галузі матеріально-технічними, трудовими, фінансовими ресурсами та від їх ефективного використання. Тому об'єктивною необхідністю є вироблення фінансових засад реформування охорони здоров'я. Це означає, що проблеми ресурсного забезпечення галузі охорони здоров'я завжди актуальні для держави, для всього суспільства та кожного громадянина.

У статті висвітлено сучасний стан розвитку медичної галузі в Україні. Наведено статистичні дані, якими характеризується сфера охорони здоров'я держави. Розглянуто джерела фінансового забезпечення системи охорони здоров'я України. Обґрунтовано необхідність подальшого реформування системи охорони здоров'я в Україні. Доведено, що країні необхідна трансформація фінансового механізму галузі на основі фінансового забезпечення сфери охорони здоров'я на фоні загального оновлення та очищення фінансової системи.

**Ключові слова:** охорона здоров'я, державна політика, реформування, медичні послуги, фінансово-економічні механізми, фінансування.

**Boiko Svitlana**

## FINANCIAL AND ECONOMIC HEALTHCARE PROVISION: FOREIGN EXPERIENCE FOR UKRAINE

*The article* deals with the tendencies of health care reform in Ukraine related to solving the problems of financial and economic, resource support, diversification of sources of financing of the sphere at the present stage of transformations. A comparative analysis of health care financing of Ukraine and foreign countries is conducted. The peculiarities of foreign health care financing as an experience for Ukraine and the preconditions for the development and multiplication of human capital in Ukraine. The problem of financing health care system and its efficiency in conditions of limited resources, quality assurance of medical care as the basis of state policy of the industry is considered. The issue of financing health care plays an important role in the state policy of different countries. The health care always requires resource investments, because the quality of medical care and the health of the population depend on the provision of the medical

industry with material, technical, labor and financial resources and their effective use. Therefore, the objective need is to develop a financial framework for reforming health care. This means that the problems of the resource supply of the healthcare sector are always relevant for the state, for the whole society and every citizen.

The article highlights the current state of development of the medical industry in Ukraine. The statistics characterizing the sphere of public health are given. The sources of financial support of the health care system of Ukraine are considered. The need for further reform of the health care system in Ukraine is substantiated. It is proved that the country needs transformation of the financial mechanism of the industry on the basis of financial support of the healthcare sector against the background of the general updating and clearing of the financial system

**Keywords:** health care, state policy, reform, medical services, financial and economic mechanisms, financing.

### **Постановка проблеми у загальному вигляді.**

Застаріла медична інфраструктура, недостатнє та неефективне фінансування закладів охорони здоров'я, ненадання якісної та своєчасної медичної допомоги для населення – усе це зумовило необхідність проведення системної медичної реформи, спрямованої на покращення умов фінансування та виведення української медицини на рівень зарубіжних країн.

### **Аналіз останніх наукових досліджень і публікацій.**

Теоретичні й практичні аспекти проблем фінансування охорони здоров'я відображено в наукових працях М. Білінської, О. Виноградова, Н. Гойди, Т. Камінської, В. Лехан, Т. Попченко, В. Рудого, І. Солоненка та інших науковців. Проте це питання залишається актуальним та до кінця не вирішеним і потребує подальшого дослідження. Наразі стрімкі соціально-економічні зміни в світових тенденціях фінансування, у т. ч. в системі охорони здоров'я, потребують пошуку найбільш ефективних моделей фінансового забезпечення охорони здоров'я для кожної конкретної країни на відповідному етапі її соціально-економічного розвитку.

**Актуальність дослідження** полягає у розвитку ефективного фінансово-економічного реформування системи охорони здоров'я в умовах нових економічних трансформацій.

**Метою статті** є аналіз і порівняння моделей фінансово-економічного забезпечення сфери охорони здоров'я України та зарубіжних країн.

**Виклад основного матеріалу на підставі аналізу останніх досліджень та публікацій.** Охорона здоров'я – невід'ємний елемент не лише суспільного життя, а й політики держави. Адже здоров'я нації є найголовнішим багатством держави та чинником її національної безпеки.

Однією з ключових сфер, яка забезпечує здоров'я нації, є сфера охорони здоров'я. Особлива роль при цьому належить питанням фінансування системи охорони здоров'я і, найголовніше, – ефективності використання коштів. Адже за умов обмеженості фінансування саме ефективне використання наявних ресурсів забезпечує виконання завдань, покладених на систему охорони здоров'я.

Наразі в Україні склалася критична ситуація щодо діяльності медичної галузі. При цьому основну проблему становить не так недостатнє фінансування галузі, як неефективне використання коштів. Критичний стан охорони здоров'я негативно позначається на медико-демографічних показниках, що викликає справедливе занепокоєння науковців, управлінців і населення України. Це спонукає до активного пошуку шляхів вирішення зазначеної проблеми. Відтак важливим є вивчення міжнародного досвіду з метою можливості використання його окремих інструментів при формуванні сучасної державної політики з охорони здоров'я.

Передусім реформування сфери охорони здоров'я в Україні пов'язане із вирішенням проблем фінансово-економічного та ресурсного забезпечення. Саме ця проблема на сучасному етапі реформування є комплексною і потребує відповіді на основні питання: які джерела фінансування мають бути пріоритетними та як найбільш раціонально й ефективно розподілити наявні ресурси.

Для пошуку шляхів вирішення зазначених проблем сфери охорони здоров'я України варто вивчити досвід зарубіжних країн.

Фінансові ресурси охорони здоров'я у світовій практиці формуються за рахунок чотирьох



джерел: оподаткування; системи державного соціального медичного страхування; добровільного медичного страхування і прямих платежів населення. Оскільки в кожній країні пріоритетною є певна складова, то в сучасній науковій літературі [1] виокремлено три основні системи фінансування охорони здоров'я:

- 1) *державна* (бюджетна, моделі Семашка та Беверіджа): у фінансуванні охорони здоров'я пріоритетне значення мають кошти державного та місцевих бюджетів (50–90 %);
- 2) *страхова* (соціально-страхова, модель Бісмарка): охорона здоров'я фінансується переважно за рахунок коштів страхових фондів, створених державою за принципами соціального страхування (обов'язковість і солідарність);
- 3) *приватнострахова* (ринкова, платна, американська модель): в основу покладене фінансування медичних послуг за рахунок коштів громадян та суб'єктів господарювання безпосередньо або через систему приватних страхових фондів.

У розвинених країнах система охорони здоров'я виконує важливу функцію соціального захисту. Вона знижує фінансові ризики, робить істотний внесок у соціальний та економічний добробут населення та знижує ризики в галузі здоров'я. В умовах фінансових труднощів основним завданням країн, яке сформулювала Рада Європейського Союзу (ЄС), є забезпечення фінансової стійкості системи охорони здоров'я, не наражаючи на небезпеку загальні цінності країн ЄС: повне охоплення населення медичним обслуговуванням, солідарність у фінансуванні, рівність доступу до медичної допомоги та висока якість медичного обслуговування [1].

Особливості фінансування сфери охорони здоров'я в розвинених країнах визначаються насамперед такими важливими чинниками: роль держави в процесі фінансування охорони здоров'я; джерела фінансування охорони здоров'я; рівень життя населення країни; фінансова система країни тощо.

Отже, слід детально проаналізувати кожну із зазначених моделей фінансування галузі охорони здоров'я.

*Державна медицина з бюджетною системою фінансування*, яка ґрунтується на концепції Семашка та Беверіджа, фінансується переважно з бюджетних джерел за рахунок податків, які надходять від підприємств і населення. Населення

країни отримує медичні послуги безкоштовно, проте платить за певні медичні послуги. У цій моделі держава перебуває в статусі постачальника й покупця медичних послуг. Ринку виконує другорядну роль і суворо контролюється державою. Заклади охорони здоров'я перебувають у власності чи під контролем держави.

До позитивних ознак цієї моделі належить централізоване фінансування, яке забезпечує близько 90 % усіх видатків на охорону здоров'я і стримує зростання вартості лікування. Недоліками є неминуче зниження якості медичних послуг і відсутність контролю за діяльністю закладів охорони здоров'я з боку споживачів. Цією моделлю користуються такі країни, як Велика Британія, Данія, Португалія, Італія, Греція, Іспанія та деякі інші [2].

*Система громадського фонду охорони здоров'я* (концепція Бісмарка) ґрунтується на принципах соціального страхування. Галузь охорони здоров'я фінансується за рахунок цільових внесків підприємців, найманих робітників і субсидій держави. Медичні послуги оплачуються за рахунок внесків до фонду охорони здоров'я. Внески залежать від платоспроможності, а доступ до послуг – від потреби. Медичний фонд зазвичай не залежить від держави, але діє в межах законодавства. При соціальному страхуванні гарантується право на точно обумовлені види послуг, встановлюються такі частки внесків і на такому рівні, які гарантують використання цього права. У цій моделі держава виконує роль гаранта в задоволенні суспільно необхідних потреб у медичній допомозі всіх громадян, незалежно від рівня доходів. Роль ринку медичних послуг – задоволення потреб споживачів понад гарантований рівень. Отже, багатоканальна система фінансування (з прибутку страхових організацій, відрахувань від зарплати, державного бюджету) створює необхідну гнучкість і стійкість фінансової бази соціально-страхової медицини. Фінансування з позабюджетних фондів медичного страхування переважає в Німеччині, Франції, Швейцарії, Японії та інших країнах.

За умови застосування *приватнострахової моделі* провідне місце на ринку медичних послуг посідають приватні страхові компанії. Основні засоби (приміщення, медична техніка тощо) знаходяться у приватній власності. Потреби малозабезпечених верств населення, пенсіонерів, безробітних забезпечує держава. Недоліком платної моделі охорони здоров'я є нерегульований ринок медичних послуг, унаслідок чого,

відповідно, держава не може впливати на сферу охорони здоров'я. Така система діє в США, Південній Кореї та інших країнах.

Зазначимо, що сфера охорони здоров'я в усіх країнах фінансується з таких основних джерел: оподаткування; внески до системи соціального страхування; внески на добровільне медичне страхування; прямі платежі населення.

До недавнього часу в системі охорони здоров'я України діяла бюджетна модель Семашка, яка давно втратила свою ефективність. Головним завданням медичної реформи України стало створення нової системи фінансування охорони здоров'я, що забезпечуватиме все населення загальним доступом до всіх медико-санітарних послуг (включно й лікування, реабілітацію, профілактику і заходи, спрямовані на формування здорового способу життя) та гарантуватиме кожному громадянину, що користування медичними послугами не буде загрожувати економічному стану його домогосподарства згідно з резолюцією Всесвітньої асамблеї охорони здоров'я щодо стійкого фінансування медичних послуг, загального охоплення ними всього населення та розвитку соціально страхування у галузі охорони здоров'я [3].

Нова модель фінансування галузі охорони здоров'я України запроваджує принцип «гроші йдуть за пацієнтом», що означає фінансування за надані послуги конкретному пацієнту, а не пустого ліжка-місця. Крім того, медичні послуги, які фінансуються державою, можуть надаватися недержавними медичними закладами, які уклали відповідні договори [4].

Позитивною стороною запровадженого механізму є те, що його повноцінне функціонування дає змогу забезпечити *легалізацію тарифікації медичних послуг та параметри реімбурсації лікарських засобів*, гарантує забезпечення кожного громадянина своєчасними якісними медичними послугами, надає автономізацію закладам охорони здоров'я [5].

Але поряд із позитивними існують і негативні риси такого механізму. Наприклад, це скорочення медичного персоналу, закриття медичних установ, високий рівень навантаження на первинну ланку медико-санітарної допомоги, позбавлення населення вільного доступу до вторинної і третинної медичної допомоги. Створення госпітальних округів без урахування думки об'єднаних територіальних громад та населення призвело до неефективного їх функціо-

нування та несвоечасного надання медичної допомоги. Усі ці недоліки вказують на відсутність чіткого бачення та суспільного консенсусу щодо моделі системи охорони здоров'я, яку буде збудовано в результаті реформи. Програма реформи галузі не має цілісного підходу щодо забезпечення здоров'я нації, а стосується лише змін механізму функціонування медичної галузі та практично зорієнтована не на суспільні, а на корпоративні інтереси.

Відсутність компетентних управлінців, менеджерів сфери призводить до відсутності чіткої схеми економічного і фінансового забезпечення охорони здоров'я, розмежування прав та обов'язків пацієнтів і лікарів. Забезпечення розвитку кадрових ресурсів у сфері охорони здоров'я є нескоординованим, систему підвищення кваліфікації фахівців фактично замінено на періодичні атестації, відсутня система мотивації, система конкурсного відбору та кар'єрного зростання. Актуальною проблемою є низький рівень оплати праці лікарів та медичних сестер, що призводить до неможливості залучення високопрофесійних кадрів до надання медичних послуг. Фінансування галузі охорони здоров'я все ще залишається неефективним. Постійне недофінансування державних програм призводить, зокрема, до суттєвого зниження рівня здоров'я населення.

Варто зазначити, що державне джерело фінансування попри свою значущість усе ж неспроможне в повному обсязі забезпечити всі потреби сфери охорони здоров'я. Тому значну увагу слід приділяти й іншим джерелам фінансування, зокрема добровільному медичному страхуванню, державно-приватному партнерству та благодійництву. Соціально-економічне значення добровільного медичного страхування полягає в тому, що воно доповнює гарантії, надані в межах соціального забезпечення та соціального страхування, до максимально можливих у сучасних умовах стандартів (оплата дорогих видів лікування й діагностики; застосування найсучасніших медичних технологій; забезпечення комфортних умов лікування тощо) [6].

Одним із показників, за якими згідно з дослідженнями ВООЗ проводиться порівняння видатків на охорону здоров'я, є рівень загальних видатків на охорону здоров'я у відсотках до внутрішнього валового продукту (ВВП). Фінансування охорони здоров'я на рівні 6,41 % ВВП розцінюється як мінімальний рівень фінансування, здатний забезпечити «виживання» медичної галузі; 3,2% ВВП — як критичний

рівень, за якого знижується рівень і зменшується обсяг медичної допомоги на 1/3; нижче 1,6 % ВВП – як позамежний, що розцінюється як рівень повного руйнування структури медичної галузі [7]. В Україні зазначений показник становить 3,7 % ВВП, тобто в межах забезпечення мінімального рівня фінансування. Проте у світі в цілому фінансування охорони здоров'я є вищим в 1,3 раза, ніж в Україні [4].

Недостатність виділених державою коштів на галузь охорони здоров'я насамперед призводить до зменшення обсягу безоплатного медичного обслуговування, гальмування проведення ремонту приміщень медичних закладів та оновлення матеріально-технічного обладнання, спричиняє порівняно низьку заробітну плату лікарів та медичного персоналу, а також зумовлює проблеми із забезпеченням кваліфікованим медичним персоналом.

Слід зазначити, що, крім обсягу фінансового забезпечення, на якість медичного обслуговування значно впливає раціональне його використання.

Таким чином, проведений аналіз засвідчує, що в Україні на тлі недостатнього державного фінансування системи охорони здоров'я нерационально використовуються наявні ресурси. Це вказує на необхідність пошуку найбільш ефективної для нашої країни фінансово-економічної моделі охорони здоров'я з обов'язковим збереженням соціально орієнтованих принципів.

Світова практика свідчить, що найбільший рівень соціального захисту населення (за зіставних витрат на утримання) досягається там, де всі елементи тріади (пенсійне забезпечення, соціальне страхування, медичне обслуговування) мають державний характер і підпорядковані одному органу управління [2].

Аналіз, що ґрунтується лише на механізмах збирання ресурсів для охорони здоров'я, має обмежене значення, оскільки не відображає всього спектру функцій, цілей і принципів фінансування охорони здоров'я [8].

Функції фінансування охорони здоров'я включають: збирання коштів; об'єднання коштів; закупівлю послуг; надання послуг.

Саме тому ВООЗ розробила рекомендації щодо підвищення ефективності фінансування охорони здоров'я, якими керуються країни ЄС при формуванні політики з охорони здоров'я [5]:

- фінансовий захист (загальний захист від фінансових ризиків, пов'язаних із поганим станом здоров'я, спрямований на те, щоб люди не ставали бідними в результаті користування послугами охорони здоров'я);
- принцип соціальної справедливості у фінансуванні (потребує від людей, які краще забезпечені, більше платити за медичне обслуговування, відсоток від доходу, порівняно з малозабезпеченими);
- рівність доступу до медичного обслуговування (ґрунтується на потребі, а не на здатності платити);
- підвищення прозорості й підзвітності системи охорони здоров'я (боротьба з корупцією, контроль за діяльністю закладів охорони здоров'я та оцінювання якості їхньої діяльності);
- нагорода за високу якість медичної допомоги і розробка стимулів рентабельної організації медичного обслуговування;
- підтримка управлінської ефективності (скорочення дублювання функцій у сфері фінансування охорони здоров'я й уникнення витрат, не спрямованих на досягнення вищеперерахованих цілей).

Процес фінансування охорони здоров'я в розвинених країнах, як правило, починається з етапу збирання ресурсів. Він дуже впливає на прозорість, рівність і підзвітність фінансування галузі, оскільки складається з трьох елементів [5]: джерела фінансування; механізми збирання ресурсів; організації, які відповідають за збирання ресурсів.

Механізми збирання ресурсів, у свою чергу, поділяють на державні та приватні. Державні механізми збирання ресурсів встановлюються законом і є обов'язковими, вони покривають як ризики у сфері здоров'я, так і фінансові ризики [5]. До них належать: прямі податки та відрахування на соціальне страхування.

Приватні механізми збирання ресурсів функціонують на добровільній основі та ґрунтуються як на передоплаті, так і на оплаті в момент користування певною послугою [5]. Вони складаються з таких елементів: внески приватного медичного страхування; ощадні рахунки медичного страхування; прямі платежі населення.

Об'єднання коштів – це накопичення виплачених наперед коштів заради інтересів населення

і використання коштів здорових людей на оплату вартості медичного обслуговування для тих, хто цього потребує. Об'єднанням коштів можуть займатися різноманітні державні та приватні організації [9]. Від того, як об'єднуються і спрямовуються кошти, залежить рентабельність та ефективність організації медичного обслуговування.

Важливим елементом у системі фінансування сфери охорони здоров'я є забезпечення сучасною матеріально-технічною (приміщення, обладнання, медична апаратура інші вироби медичного призначення) базою закладів охорони здоров'я. Достатня забезпеченість закладів охорони здоров'я основним капіталом, регулярне оновлення та ефективне його використання сприятиме кращому задоволенню потреб населення в медичному обслуговуванні, зменшенні тривалості перебування хворих у стаціонарах, скороченні витрат населення на додаткові діагностичні заходи, швидшому виявленні й лікуванні захворювань, а отже, у відновленні, захисті та зміцненні здоров'я населення країни.

Закупівля медичних послуг – це спрямування коштів постачальникам послуг з метою задоволення потреб населення. Важливим моментом у процесі закупівлі медичних послуг є структура ринку та механізми їх закупівлі. Залежно від того, як фінансується сфера охорони здоров'я (внески соціального страхування, податки, приватні платежі), різні організації проводять закупівлю медичних послуг [10].

Право на медичні послуги мають усі, хто проживає на території країни. Набір послуг, який надається, залежить від чинної системи фінансування охорони здоров'я у країні. Якщо вона ґрунтується на соціальному страхуванні, то набір послуг має чіткий перелік, якщо ж на податках, то перелік послуг не є чітко визначеним.

У всіх розвинених країнах існує часткова оплата медичних послуг споживачами. Її існування нормує доступ до медичного обслуговування, знижуючи попит на нього й збільшуючи дохідну частину коштів на охорону здоров'я. Часткова оплата, як правило, здійснюється за амбулаторне призначення лікарських засобів, амбулаторне та стаціонарне лікування, стоматологічне обслуговування.

Неофіційні платежі за медичне обслуговування, як у розвинених країнах, так і в Україні, становлять загрозу для реформування сфери охорони здоров'я, заважають офіційній системі

оплати медичних послуг і погіршують доступ до медичного обслуговування. Це призводить до ненадання медичних послуг неплатоспроможним категоріям населення, а також людям, які мають хронічні захворювання.

Отже, як переконуємося, у кожній моделі фінансування медичної галузі є позитивні та негативні сторони.

З усього зазначеного вище можна зробити **висновки**, що для проведення реформи в галузі охорони здоров'я неможливо брати за основу конкретну зарубіжну країну та її модель фінансування. Однією з базових передумов розвитку і примноження людського капіталу та збереження здоров'я нації в Україні має стати розробка й реалізація ефективної стратегічної програми реформування охорони здоров'я з метою забезпечення потреб держави та суспільства в якісних послугах з охорони здоров'я, подолання негативних тенденцій у показниках охорони здоров'я, збереженні принципів соціального захисту та соціальної безпеки населення.

Для обґрунтування та визначення загальних принципів побудови оптимальної моделі охорони здоров'я необхідними є проведення поглибленого аналізу існуючих зв'язків і взаємовідносин, визначення основних пріоритетів. Визначальною для України має стати мета досягнення максимально високого рівня доступності та якості медичної допомоги. При цьому обов'язковими є урахування та збалансування державних, приватних і корпоративних інтересів.

Реформування системи охорони здоров'я потребує вирішення багатьох комплексних питань, пов'язаних із визначенням стандартів надання медичної допомоги, ефективного розвитку первинної медико-санітарної допомоги, а також і тих, що стосуються фінансування вторинної і третинної ланки охорони здоров'я, розвитку приватної медицини, нових організаційно-правових форм діяльності закладів охорони здоров'я, удосконалення системи державних гарантій, упровадження механізмів закупівлі медичних послуг.

Забезпечення надійного фінансово-економічного регулювання та контролю, створення законодавчих умов, які орієнтуватимуть суспільство на розвиток ринкової інфраструктури, заохочення самоорганізації та збереження здорового способу життя повинно стати провідною функцією сучасної ефективної медичної галузі та держави в цілому.

## Список використаних джерел

1. Зеленеви́ч В. О. Актуальні проблеми сучасної науки : матер. Всеукр. наук.-практ. інтернет-конф. URL: <http://intkonf.org/zelenevich-vo-ktn-kuzmin-ai-zarubizhniy-dosvid-finansuvannya-ohoroni-zdorovya> (дата звернення: 27.06.2019).
2. Авраменко Н. В. Державне управління системою охорони здоров'я на регіональному рівні: сучасний стан, шляхи вдосконалення : монографія. Запоріжжя : КПУ, 2010. 196 с.
3. WHO. Resolution WHA 58.33. Sustainable health financing, universal coverage and social health insurance In: Fifty-eighth World Health Assembly, Geneva, 16–25 May 2005 (WHA58/2005/REC/1). URL: <http://apps.who.int/medicinedocs/documents/s21475en/s21475en.pdf> (дата звернення: 30.05.2019).
4. Политика финансирования здравоохранения : рук-во для лиц, принимающих решения : стратегический документ по вопросам финансирования здравоохранения / Kutzin J. (ред.) ; Отдел поддержки систем здравоохранения ВОЗ. Женева, 2013. 35 с.
5. Европейский портал информации здравоохранения / ВОЗ. URL: [http://data.euro.who.int/hfad/shell\\_ru.html](http://data.euro.who.int/hfad/shell_ru.html) (дата звернення 03.06.2019).
6. Сазонцев І. Л., Зима І. Я. Визначення проблем та основних напрямів реформування системи охорони здоров'я України. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2018. № 18. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1343> (дата звернення: 03.06.2019).
7. Сидорчук О. М., Рудень В. В., Гутор Т. Г. Диспропорція між бюджетним фінансуванням медичної галузі та станом здоров'я населення України як необхідність запровадження економічних методів управління у практичній охороні здоров'я. *Укр. мед. часоп.* 2006. № 5. С. 11–16.
8. Thomson S., Foubister T., Mossialos E. Финансирование здравоохранения в Европейском Союзе. Проблемы и стратегические решения : науч. изд. / Европейская обсерватория по системам и политике здравоохранения ; ВОЗ. Копенгаген, 2010. Вып. 17. 270 с. (Серия исследований Обсерватории).
9. Политика финансирования здравоохранения : рук-во для лиц, принимающих решения / Европейское региональное бюро ВОЗ : Копенгаген, 2008. 35 с. URL: [http://www.euro.who.int/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0006/78873/E91422R.pdf](http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0006/78873/E91422R.pdf) (дата звернення: 18.06.2019).
10. Буздуган Я. Поняття, принципи, форми фінансового забезпечення охорони здоров'я в Україні. *Віче*. 2008. № 10. С. 26–28.

## References

1. Zelenevych, V. O. Zarubizhnyj dosvid finansuvannya oxorony zdorovya. Aktualni problemy suchasnoyi nauky [Actual problems of modern science]. (n. d.). *intkonf.org*. Retrieved from <http://intkonf.org/zelenevich-vo-ktn-kuzmin-ai-zarubizhniy-dosvid-finansuvannya-ohoroni-zdorovya> (viewed 27.06.2019) [in Ukrainian].
2. Avramenko, N. V. (2010). *Derzhavne upravlinnia systemoiu okhorony zdorovia na rehionalnomu rivni: suchasnyi stan, shliakhy vdoskonalennia* [Public health management system at the regional level: current situation and ways of improving nazva anglijskoyu movoyu]. Zaporizhzhia: KPU [in Ukrainian].
3. WHO. Resolution WHA 58.33. Sustainable health financing, universal coverage and social health insurance In: *Fifty-eighth World Health Assembly, Geneva, 16–25 May 2005 (WHA58/2005/REC/1)*. (2005). *apps.who.int*. Retrieved from <http://apps.who.int/medicinedocs/documents/s21475en/s21475en.pdf> (viewed 30.05.2019) [in English].
4. Prohrama medychnyh harantiy: vprovadzhennia v Ukraini [Medical Guarantee Program: Implementation in Ukraine]. (n. d.). *moz.gov.ua*. Retrieved from <http://moz.gov.ua> (viewed 03.06.2019) [in Ukrainian].
5. Evropeiskiy portal informatsii zdavoohraneniia [European Health Information Portal]. (n. d.). *data.euro.who.int*. Retrieved from [http://data.euro.who.int/hfad/shell\\_ru.html](http://data.euro.who.int/hfad/shell_ru.html) (viewed 03.06.2019) [in Russian].
6. Sazonets, I. L., & Zyma, I. Ya. (2018). Vyznachennia problem ta osnovnyh napriamiv reformuvannia systemy ohorony zdorovia Ukrainy. [Identification of problems and main directions of reform health care system of Ukraine]. *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok – Public Administration and Development*. Vol. 18. *www.dy.nayka.com.ua*. Retrieved from <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1343> (viewed 03.06.2019) [in Ukrainian].
7. Sydorchuk, T. G., Ruden, V. V., & Gutor, O. M. (2006). Dysproportsiia mizh biudzhethnym finansuvanniam medychnoi haluzi ta stanom zdorovia naseleennia Ukrainy yak neobhidnist zaprovadzhennia ekonomichnyh metodiv upravlinnia u praktychnii ohoroni zdorovia [The disproportion between budgetary financing the healthcare industry and the state of health of Ukraine as the need to introduce economic management in practical public health]. *Ukrainskyi medychnyi chasopys – Ukrainian Medical Journal*, 5, 11–16 [in Ukrainian].
8. Thomson, S., Foubister, T., & Mossialos, E. (2010). Finansirovanie zdavoohraneniia v Evropeiskom Soiuze. Problemy i strategicheskie resheniia [Health financing in the European Union. Problems and strategic decisions]. *Yevropeiskaia observatoriia po sistemam i politike zdavoohraneniia – European Observatory on Health Systems and Policies*. Vol. 17. WHO, Copenhagen [in Russian].
9. Kutzin, J. (Ed.). (2008). Politika finansirovaniia zdavoohraneniia: rukovodstvo dlia lits, priniimaiushchyh resheniia [Health financing policy nazva anglijskoyu movoyu]. *WHO Regional Office for Europe. Copenhagen. www.euro.who.int*. Retrieved from [http://www.euro.who.int/\\_data/assets/pdf\\_file/0006/78873/E91422R.pdf](http://www.euro.who.int/_data/assets/pdf_file/0006/78873/E91422R.pdf) (viewed 18.06.2019) [in Russian].
10. Buzdugan, Ya. (2008). Poniattia, pryncypy, formy finansovoho zabezpechennia ohorony zdorovia v Ukraini [The concept, principles and forms of financial provision of health care in Ukraine]. *Viche – Viche*, 10, 26–28 [in Ukrainian].



**Онтологія війни і миру: безпека, стратегія, смисл : монографія / Борис Олександрович Парахонський, Галина Михайлівна Яворська. – Київ : НІСД, 2019. – 560 с.**

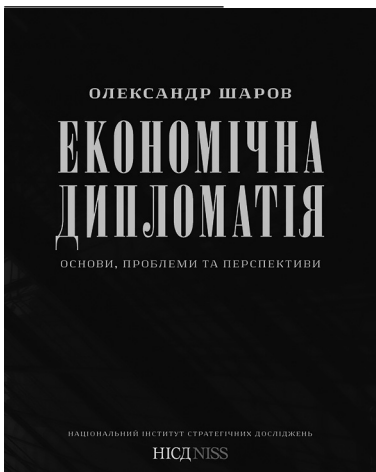
Присвячено проблемам онтології війни і миру в контексті досвіду України у протидії російській гібридній війні, яка стала довгостроковим чинником деструктивних впливів на українську політичну, економічну та соціальну реальність.

Агресивні дії РФ спричиняють руйнівні наслідки для системи світового порядку та міжнародної безпеки, є головним чинником дестабілізації безпекового середовища в регіональному оточенні України. У праці сутність війни і миру розкривається через стратегічну та безпекову парадигми, із включенням різномірної взаємодії когнітивних смислів. Семантика концептів війни і миру, проблеми соціально-політичної онтології, опис глобального й регіонального стратегічного середовища, стратегічна культура та її зв'язок з дискурсом влади, роль ідентичності та мови війни і, нарешті, стратегія перемоги – стислий перелік питань, що розглядаються в книзі.

Автори спираються на припущення про зв'язок онтологічних моделей із сучасними способами ведення військових дій, зокрема про зв'язок гібридної війни з логікою постмодерністського релятивізму і загальною боротьбою із владним порядком.

Окрему увагу приділено ролі політики ідентичності та аналізу когнітивного виміру гібридних конфліктів.

*Для науковців і широкого читацького загалу.*



**Економічна дипломатія: основи, проблеми та перспективи : монографія / О. М. Шаров ; Національний інститут стратегічних досліджень. – Київ : НІСД, 2019. – 560 с. – Бібліогр.: с. 549-550.**

Висвітлюються загальнотеоретичні питання економічної дипломатії як науки міжнародних економічних відносин і засобу здійснення зовнішньоекономічної політики держави, розглядається категорійний апарат. Проаналізовано актуальні питання деяких напрямків економічної дипломатії, вибір яких зумовлений переважно професійним досвідом автора, що сприяло комплексному розгляду як теоретичних, так і практичних аспектів.

Особливу увагу приділено питанням, які пов'язані з національною економічною безпекою, а також стосуються євроінтеграційного процесу та валютно-фінансових аспектів економічної дипломатії (у тому числі співробітництва з МВФ та іншими міжнародними фінансовими організаціями).

У дослідженні схарактеризовано закордонний досвід організації роботи економічних дипломатів, надаються рекомендації щодо підвищення ефективності економічної дипломатії України.

*Розраховано на дипломатів, учених-міжнародників, а також аспірантів та студентів відповідної спеціалізації*

## ОГЛЯДИ, РЕЦЕНЗІЇ

### НОВІ ВИДАННЯ НІСД

**Онтологія війни і миру: безпека, стратегія, смисл** : монографія / Борис Олександрович Парахонський, Галина Михайлівна Яворська. — Київ : НІСД, 2018. — 560 с.



Праця Бориса Парахонського та Галини Яворської багато в чому непересічна — напевно, це одна з перших наукових робіт, у якій так масштабно, повно та ґрунтовно досліджуються смислові аспекти проблем сучасного миру та війни. А між тим, саме це, як слушно зазначають самі автори монографії, і є одним із найбільш критичних питань гібридної війни — зрозуміти *де* та *як* сьогодні проходять ці смислові межі. Адже класичні підходи до того, де починається і закінчується війна чи мир більше не працюють. Принаймні не для реалій гібридних війн. Обидва концепти — і «мир», і «війна» — настільки тісно переплелися, що ми не зовсім розуміємо, де закінчується один і починається другий, і навпаки. Суспільство досить боляче переживає цю розмитість, адже більшість цілком природно хоче ясності. Суспільство хоче простоти. Хоче зрозумілості. Хоче чорного та білого. Хоче маркерів «свій»/«чужий». Це природне бажання, але гібридна війна відмовляє нам у цій простоті — надто складним явищем вона виявляється.

А сам агресор багато в чому додатково її ускладнює. Неодноразово різними авторами підкреслювалось, що до певної міри Росії вдалося перетворити суто філософську концепцію постмодернізму на сурову практику інформаційного протиборства. Відмовитись від реальності та жорстких смислових конструкцій на користь штучних наративних надбудов, на користь розмивання смислів та поліверсійності наративів.

У таких умовах поняття «війна» та «мир» перетворюються з жорстких конструкцій, без яких суспільству складно перейти з одного стану в інший, на фактично ще один інструмент агресії. Його мета — хаотизувати нашу суспільно-політичну реальність, ускладнити розуміння самої реальності та мати можливість заявляти подібно до того, як казав Дж. Орвел: «Війна — це мир».

Ця праця — і про протиборство навколо наративів та за допомогою наративів. Це те, про що багато хто говорить, але мало насправді розуміє. А це дуже важливо, адже саме історії формують наш світ. Історії про реальність бувають сильнішими за реальність і модифікують її. Саме тому, чим ліпше ми розуміємо, що таке наративи, якою є їхня роль, з чого вони складаються, тим більшими є наші шанси перемогти в цій наративній боротьбі з агресором.

У практиці стратегічних комунікацій зазвичай кажуть про «стратегічний наратив» як нашу спробу відповісти на питання: *хто ми і чого ми хочемо*. У рецензованому виданні це поняття напряду не згадується, але там є ціла низка інших, близьких за змістом та смислом понять, наприклад «стратегічний дискурс» чи «стійкий наратив». У книзі багато про те, якими є сьогодні наративи в Україні, які наративи нам намагаються нав'язати і для чого. Це важливо навіть не з теоретичної, а із суто практичної точки зору, бо, якщо ми хочемо бути ефективними в інформаційному протистоянні з агресором, ми маємо активно вивчати наративи, які ним нав'язуються. Без цього ми просто не зможемо їх ефективно деконструювати. І ця ґрунтова наукова розвідка – важливий крок на такому шляху.

Як на мене, то ця праця одночасно є серйозним проривом у теорії міжнародних відносин та безпекових студіях. Хоча автори на цьому не акцентуються, але вона цілком у дусі концепції політичного конструктивізму та Копенгагенської школи. Саме у дусі, а не в річищі, бо вочевидь підхід авторів до станів миру та війни, що залежить від того, які процеси відбуваються у

просторі уявлень і на основі яких приймаються рішення вже державним апаратом, має дещо спільне із моделлю сек'юритизації Барі Бузана. Спільне, але не тотожне. Автори йдуть значно далі та глибше, закладаючи теоретичний фундамент для ґрунтовних прикладних досліджень, розширюючи методологічний апарат політичного конструктивізму, адаптуючи його до реалій саме сучасного інформаційного або гібридного протиборства. Автори кажуть про те, що горизонти нашого безпекового бачення залежать від наративів, з якими ми погоджуємось або ні, від моделей, які формуються під впливом наших уявлень про реальність. А ці уявлення, у свою чергу, тісно пов'язані із наративами.

Підсумовуючи, ще раз хочу зазначити, що це видання – абсолютно непересічна подія для української безпекової думки. Праця не проста для сприйняття, це так, але вона настільки насичена смислами та концептуальними підходами, що потребує спокійного та докладного опрацювання. Швидше за все, це не той випадок, коли ви «проковтнете» книгу за вечір, але вона може стати тією книгою, яка дійсно змінить ваш погляд на критично важливі речі для безпеки нашої держави.

*Д. В. Дубов,*  
завідувач відділу інформаційної безпеки  
та розвитку інформаційного суспільства  
Національного інституту стратегічних досліджень,  
доктор політичних наук,  
старший науковий співробітник





## ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ

<b>АНТОНЮК</b> Катерина Іванівна	докторант Національного інституту стратегічних досліджень, кандидат економічних наук, доцент
<b>БЕГМА</b> Віталій Миколайович	головний науковий співробітник відділу воєнної та воєнно-економічної політики Національного інституту стратегічних досліджень, доктор економічних наук, доцент
<b>БЕРЕЖНИЙ</b> Ярослав Вікторович	головний консультант Центру досліджень проблем Російської Федерації Національного інституту стратегічних досліджень, кандидат наук з державного управління
<b>БОБРО</b> Дмитро Геннадійович	провідний науковий співробітник відділу енергетичної та техногенної безпеки Національного інституту стратегічних досліджень, кандидат фізико-математичних наук
<b>БОЙКО</b> Світлана Григорівна	головний консультант відділу соціальної безпеки Національного інституту стратегічних досліджень
<b>ДАВИМУКА</b> Олександра Олегівна	аспірантка Національного інституту стратегічних досліджень
<b>ДУБОВ</b> Дмитро Володимирович	завідувач відділу інформаційної безпеки та розвитку інформаційного суспільства Національного інституту стратегічних досліджень, доктор політичних наук, старший науковий співробітник
<b>ЗАМІКУЛА</b> Микола Олександрович	старший науковий співробітник відділу проблем зовнішньої політики та міжнародної безпеки Національного інституту стратегічних досліджень, кандидат історичних наук
<b>ЗУБЧЕНКО</b> Сергій Олександрович	головний консультант відділу гуманітарної безпеки Національного інституту стратегічних досліджень, кандидат політичних наук
<b>КОЛОМІЄЦЬ</b> Олександра Олександрівна	завідувач відділу соціальної політики Національного інституту стратегічних досліджень, кандидат економічних наук
<b>КОРЕЦЬКА</b> Ірина Олександрівна	головний консультант відділу інформаційної безпеки та розвитку інформаційного суспільства Національного інституту стратегічних досліджень
<b>КРАВЧЕНКО</b> Валерій Вікторович	старший науковий співробітник відділу проблем зовнішньої політики та міжнародної безпеки Національного інституту стратегічних досліджень, кандидат історичних наук

**ЛОЗОВИЙ**  
**Віталій Станіславович**

завідувач відділу гуманітарної політики Національного інституту стратегічних досліджень, доктор історичних наук, професор

**МАЛИНОВСЬКА**  
**Олена Анатоліївна**

головний науковий співробітник відділу соціальної політики Національного інституту стратегічних досліджень, доктор наук з державного управління

**МОКІЙ**  
**Анатолій Іванович**

провідний науковий співробітник Державної установи «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долішнього НАН України», доктор економічних наук, професор

**ОРЛИК**  
**Вікторія Володимирівна**

головний консультант відділу проблем зовнішньої політики та міжнародної безпеки Національного інституту стратегічних досліджень, кандидат історичних наук

**РАДОВ**  
**Денис Георгійович**

заступник Голови Держслужби експортного контролю України, кандидат економічних наук

**ШЕМАЄВ**  
**Володимир Миколайович**

головний науковий співробітник відділу військової та військово-економічної політики Національного інституту стратегічних досліджень, доктор військових наук, професор

**ШЕМАЄВА**  
**Людмила Григорівна**

завідувач відділу фінансової політики Національного інституту стратегічних досліджень, доктор економічних наук, професор