

Стратегічні пріоритети

№ 1 (22), 2012 р.



Національний інститут стратегічних досліджень

**Зареєстрований**Міністерством юстиції України 26.06.2006 р.
Свідоцтво № 11337-210Р**Адреса редакції:**01030, м.Київ, вул. Пирогова, 7-А
тел. 249-44-06Головний редактор **Єрмолаєв А. В.**,
директор Національного інституту
стратегічних дослідженьЗаступник головного редактора **Жаліло Я. А.**,
перший заступник директора Національного інституту
стратегічних досліджень, кандидат економічних наук,
старший науковий співробітникЗаступник головного редактора –
відповідальний секретар **Рубанець М. Л.**,
кандидат філософських наук**Члени редколегії:****Бегма В. М.** – доктор економічних наук**Белінська Я. В.** – доктор економічних наук, старший
науковий співробітник, доцент**Біла С. О.** – доктор наук з державного управління, професор**Воротін В. Є.** – доктор наук з державного управління,
професор**Гальчинський А. С.** – доктор економічних наук, професор**Горбулін В. П.** – академік НАН України, доктор технічних
наук, професор**Литвиненко О. В.** – доктор політичних наук, професор**Малиновська О. А.** – доктор наук з державного управління,
старший науковий співробітник**Ожеван М. А.** – доктор філософських наук, професор**Парахонський Б. О.** – доктор філософських наук, професор**Пирожков С. І.** – академік НАН України, доктор
економічних наук, професор**Розумний М. М.** – доктор політичних наук**Скалецький Ю. М.** – доктор медичних наук, доцент**Степико М. Т.** – доктор філософських наук, професор**Сухоруков А. І.** – доктор економічних наук, професор**Тацій В. Я.** – академік НАН України, доктор юридичних
наук, професор**Фісун О. А.** – доктор політичних наук, доцент**Шевцов А. І.** – доктор технічних наук, професор

© НІСД, Київ, 2012

Фахове видання
з економічних, філософських,
політичних наук
та державного управління.
Затверджено постановами
Президії ВАК України
від 26 січня 2011 р. № 1-05/1 –
економічні науки; від 23 лютого 2011 р.
№ 1-05/2 – державне управління;
від 30 березня 2011 р. № 1-05/3 –
політичні та філософські науки.

Рекомендовано до друку Вченою радою НІСД
Протокол № 2 від 29.02.2012 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 піділяє позицію авторів. Відповідальність за зміст несуть автори матеріалів.

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

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

Матеріали подавати за адресою:

Україна, м. Київ,
Чоколівський бульв., 13, к. 416
Національний інститут стратегічних
досліджень.
Белашку Сергію Олександровичу
Тел. для довідок: 245-88-45
e-mail: belashko@niss.gov.ua

Редагування: **Рубанець М. Л.**,
Белашко С. О.,
Надіон Л. К.

Оригінал-макет: **Чернявський О. Л.**
Коректура: **Рубанець М. Л.**,
Надіон Л. К.

Підп. до друку 22.03.2012. Формат 60x84/8.
Папір офс. № 1. Обл.-вид. арк. 28,15.
Ум.-друк. арк. 25,57. Наклад 300 прим.

Віддруковано ПП «Вид-во «ФЕНІКС»
03680, м. Київ, вул. Шутова, 13Б
Тел./факс 501-93-01

ЗМІСТ

Тема номера:

«ЄВРОІНТЕГРАЦІЯ УКРАЇНИ В УМОВАХ ГЛОБАЛЬНИХ ТРАНСФОРМАЦІЙ»

20 років НІСД

Єрмолаєв А. В. Від стратегічних досліджень – до інтелектуального менеджменту..... 5

1

Євроінтеграція – основний вектор зовнішньої політики України

Кравчук І. В., Снігір О. В.	Інституційні питання імплементації Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом..... 9
Покришка Д. С.	Торговельні відносини України з Європейським Союзом в умовах глобальної невизначеності..... 18
Резнікова О. О.	Особливості організаційного та інституційного забезпечення інтеграційних процесів у ЄС на сучасному етапі 32
Лендвєл М. О.	Вплив процесів європеїзації на вдосконалення стандартів і практики управління у регіоні Центральної Європи..... 37
Клімович С. О.	<i>Government Relations</i> у Європейському Союзі: минуле, сучасне, майбутнє 43

2

Реформа державного управління: проблеми та перспективи

Кушнір М. О.	Інституційно-правове забезпечення реформування місцевого самоврядування в Україні 51
Баровська А. В.	Керівні документи державної політики: теоретико-методологічні засади визначення..... 57
Сушич О. В.	Публічна сфера комунікативних практик: проблеми гармонізації політики й управління 65

3

Економічна криза: тенденції, загрози та шляхи подолання

Белінська Я. В., Биховченко В. П.	Механізм забезпечення фінансової стабільності: структура, інструменти, напрями розвитку 72
Жаліло Я. А., Снігова О. Ю.	Послаблення залежності економіки старопромислових регіонів України від зовнішньоекономічних чинників як стратегічний орієнтир структурної політики..... 85
Більовський О. А.	Необхідність і шляхи підвищення соціальної ефективності державної житлової політики 92
Яценко Л. Д.	Шляхи екологізації національної економіки 99

4

Міграційні процеси та міжкультурна комунікація

Малиновська О. А.	Подвійне громадянство в контексті міграційних переміщень доби глобалізації: загроза чи закономірність? 105
Курій Л. О.	Вирішення міграційних проблем в Україні і розвиток людського потенціалу..... 113
Розумна О. П.	Європейський досвід політики мультикультуралізму: наслідки та прогнози 121
Мазука Л. І.	Проблеми інтеграції ромів в українське суспільство: сучасний стан і шляхи вирішення 126

5 Україна і глобальні трансформації у сфері науки, освіти, культури

<i>Здіорук С. І., Ищенко А. Ю.</i>	Трансформаційний потенціал сучасних технологій у науці та освіті: світові тенденції та перспективи для України	132
<i>Пашков В. О.</i>	Стратегії модернізації вищої освіти: світовий досвід (друга половина ХХ – початок ХХІ сторіччя).....	137
<i>Чупрій Л. В.</i>	Розвиток українського книговидання в контексті реалізації гуманітарної політики держави	142

6 Національна безпека та оборона в умовах глобалізації

<i>Бегма В. М., Шимов Ю. Ю.</i>	Військово-технічне співробітництво України в умовах позаблоковості: цілі, напрями, стратегія.....	148
<i>Свергунов О. О.</i>	Тенденції розвитку оборонної промисловості в умовах глобалізації.....	154
<i>Рубель К. В., Скоробреха О. С.</i>	Особливості інформаційного супроводу дипломатичної підтримки ВТС України (на прикладі українсько-китайських та українсько-бразильських відносин у 2010-2011 роках)	161
<i>Шталова О. Г.</i>	Управління обороною сферою: європейський досвід та українські реалії.....	171

7 Зовнішня політика та міжнародний досвід

<i>Мхитарян Н. І.</i>	Особливості формування сучасної зовнішньої політики Туреччини.....	177
<i>Гуцало М. Г.</i>	Теророгенна обстановка на Північному Кавказі: проблемні питання, заходи протидії політичному насильству	183
<i>Кобзаренко А. М. Заводовський І. А.</i>	Особливості регіоналізму в Південній Азії	190
	Вплив внутрішньополітичних чинників на формування зовнішньої політики Республіки Білорусь (перша половина 1990-х років).....	196



Нові видання НІСД

<i>Післякризовий</i> розвиток економіки України: засади стратегії модернізації	202
<i>Реформи</i> системи державних фінансів України: перші результати та подальші перспективи.....	204
<i>ОГАС</i> як національний проект: постановка проблеми	205
<i>Оптимізація</i> структури керівних документів державної політики (на прикладі інформаційної сфери).....	206
<i>Розвиток</i> європейської системи протиракетної оборони: позиція України	207
Анотації/Summary	209
Відомості про авторів	218
Вимоги до статей	220

ВІД СТРАТЕГІЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ – ДО ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОГО МЕНЕДЖМЕНТУ

Єрмолаєв Андрій Васильович,
директор Національного інституту стратегічних досліджень

Цілком закономірно, що історія створення Національного інституту стратегічних досліджень практично збігається в часі зі становленням незалежної України. Молода Українська держава потребувала розробки власних стратегій політичного, соціально-економічного та гуманітарного розвитку. Для прийняття оптимальних управлінських рішень украї необхідно було всебічно оцінити потенціал держави, характер викликів і загроз національній безпеці, визначити найефективніший зовнішньополітичний курс. Виникла нагальна потреба формування нових моделей розвитку національної економіки, системи соціального забезпечення українських громадян. Незалежна Україна потребувала напрацювання стратегії переходу від тоталітаризму до демократичної держави, в якій би панували гуманістичні цінності, забезпечувалися права та свободи особи.

Разом із суспільно-політичними та соціально-економічними факторами розвитку необхідно було по-новому осмислити й духовну компоненту життя українського суспільства. Для творення дійсно незалежної суверенної України

Стратегічні пріоритети, №1 (22), 2012 р.

важливо було оцінити досвід, накопичений у культурі, світогляді та ментальності Українського народу, який ніколи до цього не брався до уваги при виробленні стратегій державної політики.

Стратегічні питання розвитку нової незалежної держави вимагали адекватної та невідкладної відповіді. Саме тому виникла ідея створення в Україні нової унікальної структури, яка б одночасно виконувала функції й наукової установи, й експертно-аналітичного центру для прийняття управлінських рішень. Її основним завданням мало стати вироблення науково обґрунтованих стратегічних моделей розвитку, а також оперативне прогностно-аналітичне забезпечення діяльності державної влади.

Першим кроком у цьому напрямі стало рішення, прийняте Президією Академії наук України 25 грудня 1991 року. Тоді за ініціативи Президента АН України Бориса Євгеновича Патона було створено Інститут стратегічних досліджень і його директором-організатором призначено доктора економічних наук Пирожкова Сергія Івановича, під керівництвом якого була сформульована наукова концепція установи.

А вже через кілька місяців після створення, зважаючи на виняткове значення розробки стратегічних орієнтирів незалежної України, забезпечення органів державної влади науково обґрунтованими рекомендаціями, Указом Президента України Леоніда Кравчука від 4 березня 1992 року № 128 Інститут стратегічних досліджень Академії наук України було перетворено на Національний інститут стратегічних досліджень і підпорядковано Президентові України. Саме з цієї дати веде свій відлік історія сучасного НІСД.

У процесі становлення і розвитку Інституту були різні етапи, змінювалося його місце у системі державної влади, поряд виникали нові державні експертно-аналітичні установи, але весь цей час авторитет НІСД зростав і зміцнювався.

Вагомий внесок у розвиток Інституту зробили С. І. Пирожков, О. Ф. Белов, О. С. Власюк, А. С. Гальчинський, Ю. Г. Рубан, які у різні часи його очолювали. Завдяки їхнім зусиллям сьогодні Інститут має міцний фундамент наукових напрацювань, аналітичних розробок, сформовано колектив аналітиків, експертів, учених, багато з яких пройшли саме через створену в НІСД наукову школу.

Новим етапом у розвитку Національного інституту стратегічних досліджень став 2010 рік. З червня 2010 р. згідно з Указом Президента України В. Ф. Януковича № 662/2010 суттєво розширилося коло завдань НІСД із науково-аналітичного та прогностичного супроводження діяльності глави держави. Відкрилися реальні можливості для подальшого розвитку Інституту як повноцінного «мозкового центру» для державної влади. Хоча в усталеному розумінні «мозкові центри» – *«think tanks»* – здебільшого є недержавними експертно-аналітичними центрами, за нинішніх умов власна «фабрика знань» українській державній владі України.

Нині, як і двадцять років тому, Україна потребує напрацювання нових знань про світ, що бурхливо змінюється, пошуку нових стратегій розвитку, нових відповідей на виклики, з якими доведеться мати справу у XXI столітті.

Одним із головних викликів сьогодення, безперечно, є глобальна економічна криза, яка з різною інтенсивністю триває вже близько п'яти років. Нині ми бачимо, як знову уповільнюються темпи економічного зростання в ЄС, пригальмовують економіки країн БРІКС, зберігається нестабільність у світовій фінансовій системі і при цьому ускладнюються проблеми суверенних боргів.

Це ставить під сумнів дієвість загальноновизнаних рецептів економічної політики та здатність сучасних моделей організації економіки гарантувати поступальний і сталий розвиток суспільств.

Разом із тим у більшості країн світу перестають працювати й традиційні моделі соціального забезпечення. Навіть ті соціальні системи, що багато років розглядалися як взірці організації соціальної опіки, в умовах кризи вже не виконують необхідних функцій. У результаті майже повсюдно у світі спостерігається болючий процес суспільних трансформацій і накопичення соціального напруження.

На тлі проблем в економіці й соціальної нестабільності тривожним сигналом стає зростання напруження і глобальної конкуренції світових центрів розвитку. Ускладнюється геополітична ситуація, зростає небезпека виникнення нових збройних конфліктів великої інтенсивності. При цьому відчутно знижуються роль міжнародного права і дієвість міжнародних безпекових структур – ООН, ОБСЄ, які тільки входять у складний період реформ і трансформацій. А це загрожує ще більше дестабілізувати і так доволі хитку світову економіку.

На цьому тлі новим викликом стає зростання ксенофобії та різних форм стратегічних пріоритетів, №1 (22), 2012 р.

нетерпимості у світі. Розмови про провал політики мультикультуралізму в Європі, страшні теракти, що дедалі більше набувають ознак соціального, расового, етнічного, релігійного тероризму, стають реальною загрозою для співіснування людей у глобалізованому світі. Під великим питанням фактично опиняються всі гуманітарні надбання людської цивілізації доби глобалізації.

Але всі ці прояви проблем – лише верхівка айсберга. Сучасний світ, у якому ми живемо нині і який склався наприкінці ХХ – на початку ХХІ століть, зіткнувся з першою справді системною кризою.

Настав час, коли необхідно не тільки дуже швидко шукати відповіді на виклики сьогодення, а й створювати механізми подолання й усунення загроз для майбутнього. А цих загроз і проблем багато. Серед них можна назвати: загострення конкуренції за ресурси, в тому числі земельні й водні, загрозу продовольчої кризи, проблеми глобального безробіття й пов'язані із цим питання бідності, соціальних хвороб, неконтрольованої міграції та злочинності, загрози глобальних техногенних катастроф.

Кожен із цих викликів за своєю природою є комплексним, таким, що може мати соціальні, економічні, політичні й навіть воєнні наслідки. За таких умов організація ефективного і комплексного стратегування, пошук оптимальних моделей майбутнього й водночас швидкий аналіз і вихід із конкретними пропозиціями для корекції державної політики стають не просто проблемою успішності, а й питанням виживання для кожної держави. І в цій системі провідна роль якраз належить «фабрикам знань». Їхнім завданням стають організація міждисциплінарної експертизи, синтез нового знання, стратегічне планування, оперативна аналітика й вихід на якнайефективніші практичні рішення.

Стратегічні пріоритети, №1 (22), 2012 р.

Також важливо розуміти, що у цілком закритій, відокремленій системі, якою багато хто бачить систему розробки і прийняття державних рішень, ефективність діяльності знижується. Яким би кадровим і матеріальним ресурсом ця система не володіла, вона поступово сама стає консервативною, рутинною, не здатною до продукування нових знань.

З огляду на це нова місія НІСД полягає не тільки у продукуванні стратегій і рішень, а й у налагодженні діалогу між державою і недержавними експертно-аналітичними центрами. У повсякденній роботі зростає значення практик інтелектуального менеджменту. Це означає необхідність подальшої побудови на базі Інституту дієвого комунікативного майданчика між державною владою та громадським інтелектуальним середовищем, створення нового простору для обміну думками та баченнями проблем сьогодення, спільного пошуку відповідей на виклики.

Такі підходи вже довели свою ефективність у багатьох державах. США, Німеччина, Франція, в яких численні недержавні експертно-аналітичні установи залучені до напрацювання управлінських рішень, не дивлячись на труднощі, залишаються лідерами сучасного світу. Таким самим шляхом нині рухаються Китай і Російська Федерація.

Отже, ті держави, в яких будуть створені відкриті системи інтелектуальної підтримки, де продукуватиметься нове знання, а не тільки «реакція на ситуацію», мають шанс подолати кризу й утвердити своє історичне право на незалежність.

Двадцять років роботи у сфері науково-аналітичного забезпечення діяльності державної влади сформували в колективі Національного інституту стратегічних досліджень чітке усвідомлення цінності широкої наукової співпраці, переваги моделі відкритого наукового пошуку й публічних

дискусій над форматом закритих інтелектуальних спільнот. За двадцять років виникло широке коло наукових партнерів Інституту, яким ми завжди раді як співавторам, вдумливим рецензентам і прискіпливим критикам. Багато фахівців, які свого часу працювали в Інституті і зробили вагомий внесок у його розвиток, є нині керівниками та провідними експертами недержавних та академічних наукових й експертних установ, активними творцями вітчизняного інтелектуального

простору. Сподіваюся, що й надалі в нашому спілкуванні зберігатиметься атмосфера поваги, колегіальної взаємодопомоги, відданості цінностям вільного наукового пошуку, неупередженого аналізу, громадянської відповідальності. Це дасть Україні можливість формувати ефективні відповіді на ті виклики сучасності, про які йшлося вище, на інші проблеми, з якими зіткнеться в майбутньому світ і наша країна, забезпечити нову якість суспільного розвитку.

УДК 377.7

ІНСТИТУЦІЙНІ ПИТАННЯ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ УГОДИ ПРО АСОЦІАЦІЮ МІЖ УКРАЇНОЮ ТА ЄВРОПЕЙСЬКИМ СОЮЗОМ

Кравчук Ірина Вікторівна,
кандидат наук з державного управління;
Снігир Олена Валентинівна,
кандидат політичних наук

З метою системного виконання Україною зобов'язань, передбачених Угодою про асоціацію з Європейським Союзом, розроблено рекомендації для системи координації політики європейської інтеграції на державному рівні, яка включатиме інституційний механізм, а також розробку та прийняття Національної програми імплементації Угоди про асоціацію.

Ключові слова: європейська інтеграція, інституційний механізм, Угода про асоціацію.

У 2011 році були завершені складні переговори щодо Угоди про асоціацію включно з поглибленою та всеохоплюючою зоною вільної торгівлі (ЗВТ) між Україною та Європейським Союзом, про що було оголошено 19 грудня 2011 року під час 15-го саміту Україна – ЄС [1].

Угода про асоціацію (УА) має надзвичайно важливе значення для України, оскільки вона по суті є дороговказом для важливих внутрішніх реформ і модернізації країни. УА фактично стане одним із документів стратегічного значення, послідовне й ефективно задіяння її механізмів має створити міцний базис подальшого сталого політичного та економічного розвитку України, основу стратегії реформування всіх ключових сфер і впровадження європейських стандартів з метою підвищення якості життя населення. Тому зростаючої актуальності набуває проблематика імплементації зобов'язань України відповідно до УА та забезпечення ефективної координації політики європейської інтеграції.

Стратегічні пріоритети, №1 (22), 2012 р.

Інституційні питання виконання УА є новим предметом для наукового розгляду. В основу даної статті покладено дослідження Олега Мирошніченка «Аналіз досвіду організації виконання угод про асоціацію з ЄС країнами Центрально-Східної Європи та Західних Балкан» [2], що було здійснене у квітні 2010 року, а також матеріали третього засідання Робочої групи І Національного Конвенту України щодо європейської інтеграції України (9 листопада 2011 року).

Дана тематика висвітлювалася також у публікаціях В. Трюхана [3], І. Кравчук [4-5]. Міжнародний центр перспективних досліджень оцінив потенціал органів влади для організації виконання Угоди про асоціацію [6]. Н. Гнидюк, А. Новак-Фар, Я. Гонцяж, І. Родюк досліджували механізми координації європейської політики у країнах-членах ЄС і країнах-кандидатах [7]. Також ця проблематика була предметом наукового інтересу в ширшому контексті європейської інтеграції у публікаціях І. Грицяка, В. Копійки, В. Муравйова,

Г. Немирі, О. Чалого та інших вітчизняних і зарубіжних дослідників.

За своїм змістом УА є безпрецедентним у договірній практиці України та ЄС документом. Якщо раніше (згідно з Угодою про партнерство та співробітництво) Україна добровільно і *de facto* на власний розсуд здійснювала наближення свого законодавства у пріоритетних сферах до законодавства ЄС, то з укладенням УА держава бере на себе юридичні зобов'язання щодо адаптації законодавства, яка має відбуватися з безумовним дотриманням визначених термінів. Крім того, необхідно забезпечити належне впровадження ухвалених законів та підзаконних актів.

Обсяг надбання Європейської Спільноти, що міститься в додатках до УА, передусім у розділі щодо ЗВТ, і має бути інкорпорований у законодавство України, буде близьким до того обсягу зобов'язань, який зазвичай беруть на себе кандидати на вступ до ЄС.

Слід визнати, що сьогодення система органів, відповідальних за координацію європейської інтеграції та безпосереднє виконання відповідних завдань, є неефективною. Це потребує негайних змін, інакше Україна буде неспроможною забезпечувати виконання УА, що своєю чергою може призвести до уповільнення її наближення до ЄС та завдати шкоди її репутації на міжнародній арені.

Метою даної статті є вироблення рекомендацій щодо створення системи координації політики європейської інтеграції на державному рівні, яка включатиме інституційний механізм європейської інтеграції, розробку та прийняття Національної програми імплементації УА, що забезпечить системне виконання відповідних зобов'язань України.

На практичному рівні ситуація потребує ухвалення рішення щодо розбудови надійнішого за існуючий інституційного механізму європейської інтеграції (виконання майбутньої УА), верхівкою якого може стати координаційний орган з виконання УА (або з питань європейської інтеграції), що здійснюватиме координацію політики європейської інтеграції на державному рівні та опікуватиметься питаннями забезпечення імплементації зобов'язань на виконавчому рівні після набуття Угодою чинності.

Українська влада повинна мати чітке уявлення про те, що, коли і як робити, а також які людські, фінансові та матеріальні ресурси необхідні для виконання УА. Подібна інформація і має міститися у програмі виконання УА, до розробки якої долучаються всі зацікавлені центральні органи виконавчої влади.

Наявний міжнародний досвід виконання угод з ЄС, подібних до УА між Україною та

ЄС¹, свідчить на користь створення інституційного механізму виконання УА, який:

- надасть процесу адміністрування та виконання УА чіткості та структурованості;
- дозволить мобілізувати під виконання зобов'язань значні донорські ресурси;
- генеруватиме звітність, яка є надійною базою для оцінки прогресу виконання зобов'язань як самою асоційованою країною, так і ЄС.

Такий механізм добре співвідноситиметься з наявним досвідом ЄС, оскільки подібні структури запроваджувались у країнах-кандидатах. Ключовими елементами нового інституційного механізму мають стати координаційний орган та відділи центральних органів виконавчої влади, до сфери відання яких входять питання європейської інтеграції.

Згідно з аналізом проекту Європейського інституту державного управління (*EIPA*)² [8], роль координатора може здійснювати:

- міністерство закордонних справ (у тісній співпраці з міністерствами економіки та юстиції);
- профільне міністерство (міністерство європейської інтеграції);
- спеціальний орган (у складі апарату або під керівництвом) віце-прем'єр-міністра.

Цікавою ідеєю у дослідженні *EIPA* є використання моделі Національного агентства з підготовки до Євро-2012 як прототипу координаційного органу – Агентства з питань європейської інтеграції. Водночас це питання потребує додаткового опрацювання з урахуванням аналізу ефективності та результативності діяльності Агентства у співвідношенні із затраченими ресурсами.

Незалежно від того, який орган здійснюватиме координацію, його структуру можна будувати як одно- або дворівневу. Однорівнева структура поєднує в собі стратегічний і операційний аспекти діяльності. У дворівневій структурі існує стратегічно-тактичний розподіл з метою посилення легітимності стратегічних рішень колегіальним органом за участі найвищих посадових осіб виконавчої та, за згодою, інших гілок влади. Подібний механізм в Україні застосовується, наприклад, у сфері адаптації законодавства до норм ЄС³ [9]. У

¹ Мається на увазі, зокрема, досвід країн Центральної та Східної Європи та Західних Балкан.

² Англ. *European Institute of Public Administration (EIPA)*.

³ Зокрема, йдеться про Координаційну раду з адаптації законодавства України до законодавства ЄС та функції Міністерства юстиції з підготовки тексту програми заходів з адаптації законодавства України до законодавства ЄС (згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 15 жовтня 2004 року № 1365).

разі дворівневості координаційний орган поділятиметься на:

– колегіальний координаційний орган (ККО) у складі ключових членів Кабінету Міністрів та інших посадових осіб. ККО на регулярній основі (1-2 рази на рік) розглядає стратегічні питання європейської інтеграції та ухвалює стратегічні рішення⁴;

– «операційний» координаційний орган (КО), що матиме достатні важелі впливу на процес визначення зобов'язань та їх виконання, а також відповідатиме за головні аспекти європейської інтеграції – розробку загальної політики європейської інтеграції, адаптацію законодавства, управління зовнішньою допомогою, підготовку фахівців тощо. КО має взаємодіяти як із центральними органами виконавчої влади (ЦОВВ), так і з зовнішніми до державного апарату сторонами. Ключовим важелем впливу КО має стати політична підтримка урядового високопосадовця, який має реальні важелі впливу на ЦОВВ та опікується виключно питаннями європейської інтеграції. Такий орган може бути підпорядкований Президенту України. Разом з тим за дворівневості необхідна політична підтримка створюється колегіальною надбудовою.

За необхідності діяльність координаційного органу може бути врегульована законом. Наприклад, під час заснування Урядового комітету європейської інтеграції Польщі (*UKIE*) сейм ухвалив окремий закон, яким визначалися повноваження такої інституції [10].

В цьому контексті необхідно прийняти рішення про типову модель організації діяльності у сфері виконання зобов'язань щодо УА в розрізі окремих ЦОВВ і, відповідно, типового розподілу повноважень між департаментами для цих цілей. Ухваленню рішення стосовно типової моделі має передувати дискусія щодо механізму імплементації всередині ЦОВВ, зокрема питання того, як «вбудувати» процес виконання зобов'язань у міністерство. Можливими варіантами є:

1) створення департаменту європейської інтеграції як самостійної структури (паралельної до лінійних департаментів);

2) створення «допоміжного» департаменту європейської інтеграції (ймовірно, як частини або у співпраці з департаментом стратегічного планування), що залишав би питання для вирішення по суті лінійним департаментам.

⁴ Питання доцільності створення колегіальної стратегічної надбудови в координаційному органі потребує додаткового аналізу та/або політичного рішення.

Другий варіант є типовим для міністерств, що мають тривалий досвід діяльності та високі показники ефективності. Якщо міністерство новостворене, краще вибудовувати департамент європейської інтеграції як паралельну структуру, можливо, навіть таку, яка звітуватиме міністру напяму [2].

Говорячи про регіональний вимір європейської інтеграції та досвід країн, що виконували УА, можна стверджувати, що підрозділи, які б опікувалися питаннями європейської інтеграції, необхідні в усіх інституціях, що мають справу з адаптацією законодавства та/або застосуванням адаптованого законодавства. Як альтернатива, «регіональні» потреби координаційного органу в процесі застосування адаптованого законодавства, що пов'язані головним чином з проведенням інформаційно-роз'яснювальної діяльності, можуть задовольнятися шляхом використання територіальних органів ЦОВВ відповідно до сфери їхньої компетенції.

Враховуючи комплексність майбутньої УА, її імплементація потребує розробки і прийняття Національної програми імплементації Угоди про асоціацію (НПІ). Така програма має стати базовим документом для координації європейської інтеграції України на державному рівні.

НПІ має включати три групи пріоритетів з огляду на запланований час їх виконання: коротко-, середньо- та довготермінові. Ступінь деталізації пріоритетів залежить від їх терміновості. Короткотермінові пріоритети містять детальнішу інформацію (включаючи розклад виконання заходів, відповідальні підрозділи, фінансові та кадрові ресурси), тоді як середньо- та довготермінові визначаються більш узагальнено.

НПІ є державним документом і переглядається принаймні щорічно⁵ з метою внесення коректив для відображення прогресу, а також врахування динаміки двосторонніх відносин з ЄС.

Ефективна імплементація УА вимагає розробити НПІ і сформувані інституційний механізм її адміністрування до набуття чинності УА чи її тимчасової версії (*Interim agreement*)⁶. У цьому разі планомірне виконання зобов'язань можна починати одразу, як тільки УА

⁵ НПІ можна назвати багаторічною «рухливою» програмою (англ. *multiannual rolling programme*).

⁶ Найімовірніше, після ратифікації на рівні ЄС та України УА набуде чинності в «урізаний» формі (*Interim agreement*). Така ситуація триватиме аж до закінчення процесу ратифікації національними парламентами країн-членів ЄС. Очікується, що «урізаний» варіант традиційно міститиме положення щодо ЗВТ та окремих секторальних розділів, що відносяться до виключної компетенції ЄС.

набуде чинності (й почнеться відлік часу за перехідними періодами). Така можливість існує з огляду на те, що вже за кілька місяців до очікуваного підписання УА, коли проводиться технічна робота з перекладу угоди на мови країн-членів ЄС та інші формальні процедури, будуть відомі майбутні зобов'язання України.

Доцільність застосування НПП в українському контексті підтверджується підходом ЄС відповідно до програм Комплексної інституційної розбудови⁷, які є частиною інструментарію політики Східного партнерства. Зокрема, методики складання програм відповідно до Комплексної інституційної розбудови та секторних програм інституційної розбудови в рамках НПП для імплементації *acquis*⁸ є доволі подібними.

У країнах Центральної Європи та Західних Балкан програма типу НПП була документом урядового рівня. Залежно від політичного рішення в Україні НПП може бути або урядовим, або президентським документом. Але в будь-якому разі НПП не має ухвалюватися на рівні закону, оскільки є суто технічним документом великого обсягу (400–900 сторінок) і потребує оперативних корекцій без зайвої політизації.

Для допомоги в розробці НПП доцільно звернутися до ЄС з метою організації та фінансування проекту, орієнтованого на допомогу в розробці НПП шляхом використання досвіду консультантів з інших країн ЦЄЄ, що вже розробляли подібні документи.

Використання НПП дає можливість: скласти національний бюджет європейської інтеграції (в тому числі на середньострокову перспективу), отримати дані щодо додаткових потреб у людських ресурсах, статистику заходів у сфері європейської інтеграції для кожного з центральних органів виконавчої влади тощо. Крім того, якщо НПП супроводжується запуском інформаційної бази даних для її обслуговування [2], це дає можливість здійснювати моніторинг виконання Угоди в режимі он-лайн. Формат НПП сприятиме також залученню значно більших донорських ресурсів для виконання зобов'язань і дозволить розпочати систематичне виконання УА одразу після набуття нею чинності. Нарешті, розробка програми типу НПП засвідчить серйозність намірів України у тому, що стосується її євроінтеграційного курсу.

⁷ Англ. *Comprehensive Institution Building (CIB)*.

⁸ *Acquis communautaire*, або коротко *acquis*, є сукупністю законодавства, правових актів, судових рішень, що становлять основу права ЄС.

Розробка, зміст та адміністрування НПП повинні мати чітку прив'язку до системи державного стратегічного планування та середньострокового бюджетного планування.

Система державного стратегічного планування (СДСП) є основою державної політики найвищого рівня. Зазвичай в її контексті закладається і програма реформ. Оскільки виконання зобов'язань з УА також розглядається як діяльність з проведення внутрішніх реформ, це вимагає встановлення чіткого зв'язку між Національною програмою імплементації Угоди про асоціацію та програмою реформ. Такий зв'язок є похідним від узгодженості Національної програми імплементації УА та програми реформ з Національною стратегією розвитку⁹.

Середньострокове бюджетне планування (СБП) є з'єднувальною ланкою між національною стратегією розвитку та її середньостроковим фінансовим забезпеченням. Воно допомагає цілеспрямованій реалізації стратегії, а також процесу планування фінансової допомоги міжнародними донорами, у тому числі для виконання УА.

За відсутності базису у вигляді системи державного стратегічного планування та середньострокового бюджетного планування реалістичність належного виконання УА значно знижується, оскільки багато завдань потребують не лише одноразових дій (наприклад, ухвалити нормативний акт чи змінити структуру органу влади), але і планової періодичної діяльності, включаючи здійснення довготермінових інвестицій.

Уже згаданий аналіз дозволяє виробити рекомендації щодо національної інституційної структури виконання УА, яка включатиме координаційний орган з відповідними повноваженнями та Національну програму імплементації УА.

Рекомендації щодо національної інституційної структури виконання Угоди про асоціацію

Для розбудови надійнішого за існуючий інституційного механізму європейської інтеграції (виконання майбутньої УА) необхідно здійснити такі заходи.

1. Переглянути повноваження підрозділів центральних органів виконавчої влади, до

⁹ З огляду на це особливої актуальності набуває швидке прийняття Закону України «Про державне стратегічне планування» (готується в Міністерстві економічного розвитку і торгівлі). Це має допомогти привести державні програмні документи у відповідність до національної стратегії.

компетенції яких належать питання європейської інтеграції, з метою уможливлення виконання ними таких завдань у секторі європейської інтеграції та зобов'язань у рамках УА (це вимагатиме внесення змін до положень про відповідні структурні підрозділи ЦОВВ):

– внутрішня інституційна координація, у тому числі складання звітів щодо прогресу у процесі європейської інтеграції;

– узгодження/синхронізація роботи і налагодження ефективної комунікації та взаємодії з координаційним органом з питань європейської інтеграції;

– реєстрація нормативних актів, якими переносяться норми *acquis* та виконуються інші зобов'язання України в рамках міністерства/центрального органу влади згідно з нормами УА;

– оцінка діяльності ЦОВВ стосовно прогресу у процесі європейської інтеграції;

– надання рекомендацій щодо пріоритетів, розподілу людських ресурсів та планування діяльності для інституційної підтримки процесу європейської інтеграції;

– підтримка високого рівня міжвідомчої взаємодії у тому, що стосується імплементації УА.

2. Розробити та запланувати до виконання заходи з підвищення спроможності підрозділів ЦОВВ, до відома яких входять питання європейської інтеграції¹⁰ з огляду на завдання, викладені у попередньому пункті.

3. Розробити та затвердити розпорядженням уряду методичку інституційної розбудови для імплементації *acquis*¹¹.

4. Розробити навчальну програму і провести серію тренінгів щодо підготовки, розробки та імплементації УА для представників (майбутнього) координаційного органу, а також для підрозділів ЦОВВ, залучених до діяльності щодо виконання зобов'язань з УА.

5. Забезпечити оперативний доступ до продуктів проектів *Twinning* в Україні для персоналу координаційного органу¹².

6. Провести підготовку персоналу координаційного органу, відповідального за адаптацію

законодавства на рівні виконавчої влади (у загальному випадку це буде єдиний координаційний орган) щодо здійснення державних закупівель досліджень з оцінки впливу в рамках окремих (найбільш складних і коштовних для реалізації) актів *acquis communautaire*. Затвердити типові положення (методичку) проведення таких закупівель та контролю їх якості. Використовувати існуючі можливості залучення технічної допомоги в процесі здійснення та контролю якості таких досліджень, у тому числі для складання специфічних технічних завдань у рамках кожного окремого дослідження.

7. Розробити спеціалізовану програму тренінгів/семінарів для народних депутатів та співробітників апарату Верховної Ради (окремо для кожної цільової аудиторії), що пов'язані з тематикою європейської інтеграції з метою підвищення рівня розуміння потреб у сфері імплементації УА.

8. Проаналізувати можливості запровадження спеціальної процедури розгляду Верховною Радою (і, можливо, Кабінетом Міністрів) законопроектів, що стосуються виконання пріоритетних заходів, пов'язаних з імплементацією УА.

9. Підготувати типові положення про створення робочої групи з метою розробки законопроектів у процесі імплементації Угоди про асоціацію для затвердження Кабінетом Міністрів¹³.

10. Забезпечити ступінь делегування повноважень учасникам міжвідомчих груп із погодження законопроектів щодо виконання Угоди про асоціацію, достатній для оперативного ухвалення таких законопроектів на рівні робочої групи.

11. Розробити перелік функцій органів влади, необхідних для запровадження окремих актів *acquis*¹⁴ як підготовчий крок до розробки планів інституційної розбудови.

12. Провести як передумову успішного складання планів інституційної розбудови органів влади ґрунтовне функціональне дослідження, що включатиме:

¹⁰ Такі заходи мають включати принаймні мовну підготовку та тренінги з європейського права і політики з урахуванням спеціалізації ЦОВВ.

¹¹ За зразок може бути взято відповідну методологію, затверджену урядом Литви у 2000 році. Методологія слугуватиме базою, на якій лінійні міністерства розроблятимуть плани інституційної розбудови, що стануть їхнім внеском і критично важливим компонентом НПП [2].

¹² Практично усі продукти проектів *Twinning* надають ґрунтовний аналіз з огляду на потреби інституційної розбудови, у тому числі й для запровадження норм законодавства Європейського Союзу.

¹³ Можливість створення тимчасових консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів для забезпечення здійснення повноважень Кабінету Міністрів України передбачено ст. 49 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 7 жовтня 2010 року № 2591-VI [12].

¹⁴ Рекомендується використати досвід країн, що приєдналися до ЄС у 2004 році, та країн Західних Балкан (зокрема, вже наявні тексти їх Національних програм прийняття *acquis* та НПП), а також досвід міжнародних експертів, які працюють у релевантних проектах та відповідних генеральних директоратах в ЄК.

- аналіз функцій, що вже виконуються органами влади;
- аналіз нових функцій, що мають бути запроваджені;
- раціональний розподіл функцій між інституціями для забезпечення ефективного використання фізичних, фінансових і людських ресурсів.

13. Розглянути доцільність встановлення часових обмежень на тривалість процедур міжвідомчого погодження законопроектів, що розробляються на виконання УА¹⁵. У разі позитивного рішення внести відповідні зміни до регламенту Кабінету Міністрів.

14. Покласти на координаційний орган з питань європейської інтеграції функції організації, контролю та координації в процесі підготовки національної (україномовної) версії актів *acquis* у рамках виконання УА.

Рекомендації щодо Національної програми імплементації Угоди про асоціацію

Рекомендації щодо Національної програми імплементації УА розбито на три блоки: підготовка до розробки НПП, власне розробка, імплементація та моніторинг її виконання¹⁶. Рекомендації в жодному разі не є доповненням до зобов'язань, що беруться Україною в рамках переговорного процесу з УА. Натомість вони становлять набір заходів, що значно підвищують дієвість виконання завдань, які Україна вже взяла на себе в цьому контексті.

Підготовка до розробки Національної програми імплементації

1. Обрати модель інституційної системи виконання Угоди та започаткувати підготовку НПП шляхом видання Указу Президента або ухвалення розпорядження чи постанови КМУ. Повноваження координаційного органу та підрозділів, відповідальних за роботу у сфері європейської інтеграції¹⁷ в центральних

¹⁵ Відсутність подібних часових рамок може значно знизити темпи імплементації Угоди в розрізі окремих питань.

¹⁶ Список завдань є максимально повним та індикативним і не виключає того, що окремі з них вже можуть бути виконані. Крім того, деякі завдання сформульовані у загальній формі і слугують радше нагадуванням щодо важливості деяких модальностей та аспектів під час виконання Угоди.

¹⁷ Під роботою або діяльністю у сфері європейської інтеграції розуміється виконання Україною норм і зобов'язань, закладених у тексті майбутньої Угоди про асоціацію між Україною та ЄС.

органах виконавчої влади¹⁸, можуть, за необхідності, бути визначені законом.

2. Підготувати та видати розпорядження Президента або КМУ щодо складання НПП з детальним описом процедур, додатком методології складання планів інституційної розбудови та іншою інформацією¹⁹.

3. Розробити навчальну програму і провести серію тренінгів щодо підготовки, розробки та імплементації НПП для представників координаційного органу та підрозділів ЦОВВ, що залучені до діяльності з виконання зобов'язань по УА²⁰.

4. Розглянути доцільність запровадження інформаційної системи (бази даних) ЦОВВ для обслуговування потреб координації та моніторингу імплементації НПП²¹.

5. Розглянути доцільність фінансування заходів з реалізації НПП з використанням (елементів) механізму державних цільових програм.

6. Передбачити у бюджетних запитах у рамках середньострокового бюджетного планування фінансові витрати на реалізацію НПП.

7. Проаналізувати законодавство ЄС, з яким має бути гармонізоване законодавство України щодо існування актів і завдань міжвідомчого характеру з метою визначення потреб у створенні міжвідомчих груп для розробки

¹⁸ Рішення може бути ухвалене у вигляді розпорядження або постанови КМУ.

¹⁹ Як один з зразків під час підготовки такого документа можна використовувати постанову уряду Албанії від 02.04.2007 року № 33 [2].

²⁰ Організація такого тренінгу може бути покладена на координаційний орган з питань європейської інтеграції у співпраці з діючими проектами технічної допомоги та/або з використанням інструменту *TAIEX*. Під час таких тренінгів обов'язковим має бути представлення методології інституційної розбудови для імплементації *acquis*. Тренінги мають бути адаптовані до окремих етапів роботи над НПП (попередньо три етапи: підготовка, розробка та виконання НПП).

²¹ База даних має надавати можливість зберігання, класифікації та обміну інформацією щодо змісту НПП, а також зручний інтерфейс для пошуку необхідних заходів і контролю за їх виконанням. Проектування такої бази може також урахувати необхідність представлення більшої частини оброблюваної інформації для перегляду через інтернет-браузер без авторизації (у режимі відкритого доступу). Проектування архітектури такої бази від початку має орієнтуватися на структури подібних баз країн Західних Балкан, оскільки це уможливить у майбутньому роботу такої системи з інформаційною базою *TAIEX* (<http://lad.taie.be/>), що використовується для централізованого моніторингу адаптації законодавства у країнах-кандидатах.

окремих частин НПП. Призначити відповідальних у рамках кожного окремого акта *acquis* на рівні ЦОВВ. Ця інформація має стати базовою для визначення завдань гармонізації та часових рамок для них.

Розробка НПП

1. Скласти детальні плани інституційної розбудови в рамках усіх підсекторів, охоплених Угодою²².

2. Визначити загальний обсяг робіт, включаючи коротко-, середньо- та довготермінові пріоритети та етапність у рамках імплементації Угоди²³.

3. Визначити потреби у фінансуванні заходів з імплементації програми за рахунок фондів технічної допомоги ЄС та вітчизняних і міжнародних донорів.

4. Звести фінансові ресурси, необхідні для імплементації заходів програми, в єдиній таблиці, включаючи секторний та часовий розрізи (на фінальній стадії розробки НПП), а також джерела фінансування²⁴ [13].

5. Створити механізм щорічного (як варіант, двічі на рік або за необхідності) оновлення НПП для врахування:

– змін «Порядку денного асоціації Україна – ЄС»;

– зауважень звітів Європейської Комісії щодо прогресу України;

– динаміки імплементації УА.

6. Забезпечити узгодженість реалізації НПП з виконанням програми діяльності Кабінету Міністрів²⁵ ЦОВВ, для чого вивчити потребу у запровадженні формальних процедур, що забезпечували б ефективну взаємодію між департаментами, на які покладено функції стратегічного планування та вирішення правових питань, і департаментами/підрозділами з європейської інтеграції.

7. Розглянути можливості та формат залучення юристів апарату Верховної Ради до

²² Плани інституційної розбудови створюються на базі методології, розробленої та затвердженої на підготовчому (попередньому) етапі.

²³ У цьому процесі має братися до уваги, серед іншого, документ «Порядок денний асоціації Україна – ЄС»

²⁴ Наприклад, така таблиця може мати вигляд, подібний до литовської. Див. *NRAA Financial Needs and Financing Sources* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://db.tt/mMxphp8>

²⁵ Зараз відсутність такої програми компенсується Програмою економічних реформ України на 2010–2014 рр. «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» [13].

Стратегічні пріоритети, №1 (22), 2012 р.

робочих груп ЦОВВ і робочих груп міжвідомчого характеру, що займатимуться розробкою законопроектів з метою імплементації УА²⁶.

8. У процесі підготовки до розробки нормативно-правових актів (НПА) для імплементації Угоди про асоціацію ЦОВВ мають з'ясувати наявність інформаційно-роз'яснювальних матеріалів ЄС зі сфери регулювання НПА та направляти їх разом з оригінальним текстом НПА ЄС для перекладу. Такі матеріали мають бути доступні для робочої групи у процесі розробки НПА та згодом передаватися (в електронній формі) усім виконавцям, залученим до процесу імплементації НПА²⁷.

9. Забезпечити координацію роботи зі складання програми²⁸, включаючи:

– контроль заходів, що пропонуються ЦОВВ щодо їх відповідності зобов'язанням України в рамках УА;

– підтримку належного рівня комунікації між координаційним органом та Європейською Комісією²⁹.

10. Забезпечити ЦОВВ необхідною експертною та методичною підтримкою з метою розробки НПП³⁰.

11. Встановити регулярну процедуру, згідно з якою представники координаційного органу з питань європейської інтеграції зустрічатимуться з представниками ЦОВВ³¹.

12. Забезпечити належне фінансування та моніторинг ефективності в рамках планованого запровадження актів законодавства ЄС для сприяння складанню обґрунтованих планів для НПП.

13. Забезпечити спроможність центральних органів виконавчої влади до перевірки усіх

²⁶ Даний захід має сприяти полегшенню подальшого проходження законопроектів через комітети Верховної Ради та голосування депутатів. Окрім іншого, це може потребувати збільшення парламентського апарату та підвищення кваліфікації персоналу.

²⁷ Інформаційно-роз'яснювальні матеріали, що передаватимуться виконавцям, залученим до реалізації норм НПА, мають бути попередньо адаптовані до політичних особливостей України.

²⁸ Типово така робота здійснюється спеціальним координаційним органом у сфері європейської інтеграції.

²⁹ Попри те, що НПП є національним документом, отримання експертних думок представників Європейського Союзу на запит українських органів влади може допомогти у складанні НПП.

³⁰ Для прикладу див. перелік методологічних та інших документів [2].

³¹ Це є важливим на всіх етапах роботи над Програмою.

актів (законопроектів та внутрішніх наказів і розпоряджень) щодо їх сумісності з *acquis*³².

14. З метою підготовки національної версії актів *acquis* забезпечити організацію таких етапів:

- переклад;
- фахове редагування висококваліфікованими представниками ЦОВВ;
- узгодження перекладених текстів експертами-правниками в окремих сферах, що регулюються актом *acquis*;
- літературне редагування текстів.

15. Уряду або Адміністрації Президента подати розроблений проект НПП для проведення парламентських слухань стосовно підготовки до виконання УА з метою врахування зауважень та внесення планових заходів НПП законотворчого характеру до робочого плану парламенту (зокрема стосовно розгляду та затвердження законів, необхідних для виконання НПП).

Реалізація НПП

1. Схвалити НПП Указом Президента або постановою КМУ. Розпорядженням КМУ визначити механізм моніторингу, перегляду, фінансування Програми, створення та організації роботи міжвідомчих груп та підгруп для координації діяльності та нагляду за переглядом плану в кожній інституції для імплементації Угоди через НПП³³.

³² За існуючої процедури (Регламент КМУ № 950 [14]) усі законопроекти мають проходити обов'язкову перевірку на відповідність *acquis*. Така перевірка відбувається централізовано, що далеко не завжди гарантує якість, оскільки більшість галузевих НПА потребують високого рівня компетенції з вузьких галузевих питань. З цієї причини доцільним є рух до децентралізації, коли юридичні департаменти ЦОВВ самостійно перевірятимуть як законопроекти, що направляються до КМУ, так і внутрішні НПА. У цьому разі урядовий орган може більшою мірою переорієнтувати свою роботу на моніторинг та підтримку процесу планування законотворчої діяльності.

³³ Важливими передумовами успішного функціонування системи моніторингу та звітності НПП є узгодженість системи звітності, що використовується для відстеження виконання урядової програми (або Програми економічних реформ [13]) із системою звітності НПП. Кінцевими споживачами цих двох типів звітів є потенційно різні інституції: у випадку програми уряду – апарат КМУ (або Комітет економічних реформ), у випадку НПП – координаційний орган з питань європейської інтеграції. Тим не менше, якщо припустити, що подібні звіти готуватимуться одним департаментом ЦОВВ, такий підхід сприятиме раціональнішій організації праці цього департаменту.

2. Запровадити періодичне (квартальне або піврічне) звітування ЦОВВ координаційному органу щодо виконання заходів НПП³⁴.

3. Досягти спільного розуміння проблем, потреб та цілей у процесі імплементації між координаційним органом і міністерствами та відомствами.

4. Забезпечити врахування та оперативне реагування на зауваження з боку ЄС у процесі імплементації Угоди³⁵, що передбачає:

- розгляд і аналіз зауважень;
- корекція плану/заходів з імплементації

або передача обґрунтованих аргументів до досягнення обоюдної згоди або компромісу.

5. Розробити і ввести в дію інформаційну систему для забезпечення оперативного моніторингу виконання заходів НПП на базі результатів роботи в процесі підготовки до розробки НПП (див. пункт 7).

6. Підвищити якість оцінки відповідності законопроектів законодавству ЄС та інших міжнародно-правових зобов'язань України у відносинах з ЄС, унеможливити процедуру ухвалення правових актів, що не відповідають таким нормам³⁶.

7. Запровадити систему моніторингу виконання НПП, що мала б однакову вагу з подібною системою моніторингу виконання урядової програми (Президентської Програми економічних реформ)³⁷.

8. Координаційному органу відслідковувати накази та розпорядження ЦОВВ, що видаються на виконання НПП, для чого запровадити процедуру обов'язкового інформування координаційного органу з боку ЦОВВ³⁸.

³⁴ Такий механізм може бути описаний у вступній частині тексту НПП.

³⁵ Подібні зауваження можуть надходити у вигляді періодичних моніторингових та інших документів Єврокомісії (звіти щодо прогресу, звіти в рамках короткотермінових місій з окремих питань тощо).

³⁶ Це може потребувати внесення змін як до регламенту КМУ, так і до регламенту ВРУ. Це питання потребує додаткового аналізу.

³⁷ У практичному плані це може означати, що координаційний орган з питань європейської інтеграції інформує відповідний урядовий комітет (або робочу групу Комітету економічних реформ) про проблему з виконанням НПП. Слідом за цим секретаріат КМУ (або Комітету економічних реформ) інформує відповідний ЦОВВ про невиконання заходу у той самий спосіб, в який це робиться у разі інформування про невиконання заходів відповідних програм. Таким чином можна буде досягнути відповідальнішого ставлення ЦОВВ до виконання НПП.

³⁸ Процедуру може бути запроваджено через її опис в тексті НПП – у вступній частині.

9. Запровадити систему розгляду та схвалення звітів ЦОВВ щодо виконання секторних програм у рамках НПП на щомісячній/щоквартальній основі.

Перспективними напрямами досліджень можуть бути вироблення конкретних пропозицій

щодо внесення змін до нормативно-правових актів з метою створення інституційного механізму європейської інтеграції, аналіз організаційної структури та повноважень координаційного органу європейської інтеграції, започаткування роботи щодо змістовного наповнення НПП.

Список використаних джерел

1. *Спільна заява Саміту Україна-ЄС*. – 19.11.2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.pravda.com.ua/articles/2011/12/19/6850080/>
2. *Мірошниченко, О.* Аналіз досвіду організації виконання угод про асоціацію з ЄС країнами Центрально-Східної Європи та Західних Балкан / О. Мірошниченко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://dl.dropbox.com/u/654017/Int_exp.pdf
3. *Трюхан, В.* Моделі горизонтальної координації європейської інтеграції в Україні / В. Трюхан // Актуальні проблеми європейської та євроатлантичної інтеграції України : матеріали 8-ї регіон. наук.-практ. конф. 19 трав. 2011 р., м. Дніпропетровськ / за заг. ред. Л. Л. Прокопенка. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2011. – С. 24–27 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.dridu.dp.ua/institut/kafedra/vidannya_rei/Conference_19_05_11.pdf
4. *Кравчук, І.* Перспективи створення системи моніторингу та оцінювання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом / І. Кравчук // Вісн. НАДУ. – 2011. – № 2. – С. 98–107.
5. *Кравчук, І.* Стратегічне планування європейської інтеграції / І. Кравчук // Право України. – 2008. – № 12. – С. 75–77.
6. *Борода, М.* Оцінка потенціалу органів влади до організації виконання Угоди про асоціацію / М. Борода, О. Мірошниченко, О. Татаревський, І. Шевляков. – К. : МЦПД, 2010. – 188 с.
7. *Новак-Фар, А.* Механізми координації європейської політики : практика країн-членів та країн-кандидатів / А. Новак-Фар, Я. Гонцяж, І. Родак ; Н. Гнидюк (ред.). – К. : Міленіум, 2003. – 384 с.
8. *The potential role of the Ministry of Foreign Affairs in the coordination of European Integration Policy in Ukraine : a report for the Ministry of Foreign Affairs* / European Integration Policy Advice Project (EIPA) project activity output 3, December 2010. – 39 p.
9. *Деякі питання адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу* : Постанова Кабінету Міністрів України від 15 жовтня 2004 р. № 1365 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 42 (5 лист.). – С. 35, ст. 2763.
10. *Law of 8 August 1996 on the Committee for European Integration* // Journal of Laws. – 1996. – 30 August (as amended) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.cie.gov.pl/HLP/files.nsf/0f93de09147035b3c1256ef5004250b8/79b6dab015cb37a9c1256e7b00489328?OpenDocument>
11. *Про Кабінет Міністрів України* : Закон України від 7 жовтня 2010 р. № 2591-VI // Голос України. – 2010. – № 191 (13 жовт.).
12. *NRAA Financial Needs and Financing Sources* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://db.tt/mMxrh8>
13. *Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава* : Програма економічних реформ України на 2010–2014 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_2.pdf
14. *Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України* : Постанова Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 р. № 950 // Урядовий кур'єр. – 2007. – № 138 (3 серп.).

ТОРГОВЕЛЬНІ ВІДНОСИНИ УКРАЇНИ З ЄВРОПЕЙСЬКИМ СОЮЗОМ В УМОВАХ ГЛОБАЛЬНОЇ НЕВИЗНАЧЕНОСТІ

Покришка Дмитро Степанович

Досліджено особливості та чинники динаміки зовнішньої торгівлі товарами між Україною та Європейським Союзом. Визначено структурні характеристики торговельної взаємодії України з ЄС.

Ключові слова: зовнішня торгівля, конкурентоспроможність, структура торгівлі, фінансово-економічна криза.

В умовах посилення глобалізаційних інтеграційних процесів реалізація економічного потенціалу країни в міжнародному поділі праці є головним критерієм конкурентоспроможності національної економіки. Саме на цьому рівні виявляються ступінь розкриття національних конкурентних переваг, функціональний вимір інтеграції економіки країни в глобальне господарство.

Зовнішня торгівля традиційно є одним з основних чинників економічної динаміки України. Структура зовнішньої торгівлі дозволяє мати уявлення про конкурентні позиції країни на світових ринках, виявити економічні «ніші», в яких вона є конкурентоспроможною. Отже, стан і розвиток торговельних

відносин із ключовими зовнішніми партнерами має критичне значення для економічного розвитку України. Останнє полягає у важливості змін зовнішнього попиту як джерела зростання промисловості та сільського господарства, чинника просування інвестиційних ініціатив через забезпечення імпорту обладнання й товарів, що використовуються в модернізаційних проектах вітчизняного бізнесу. Разом з тим певні зовнішні збурення здійснюють вирішальний вплив на економічне зростання в Україні, розвиток промислового виробництва. Йдеться про світові цінові коливання на різних ринках, що зумовлюють корекцію чи посилення товарної і технологічної спеціалізації України в міжнародній торгівлі

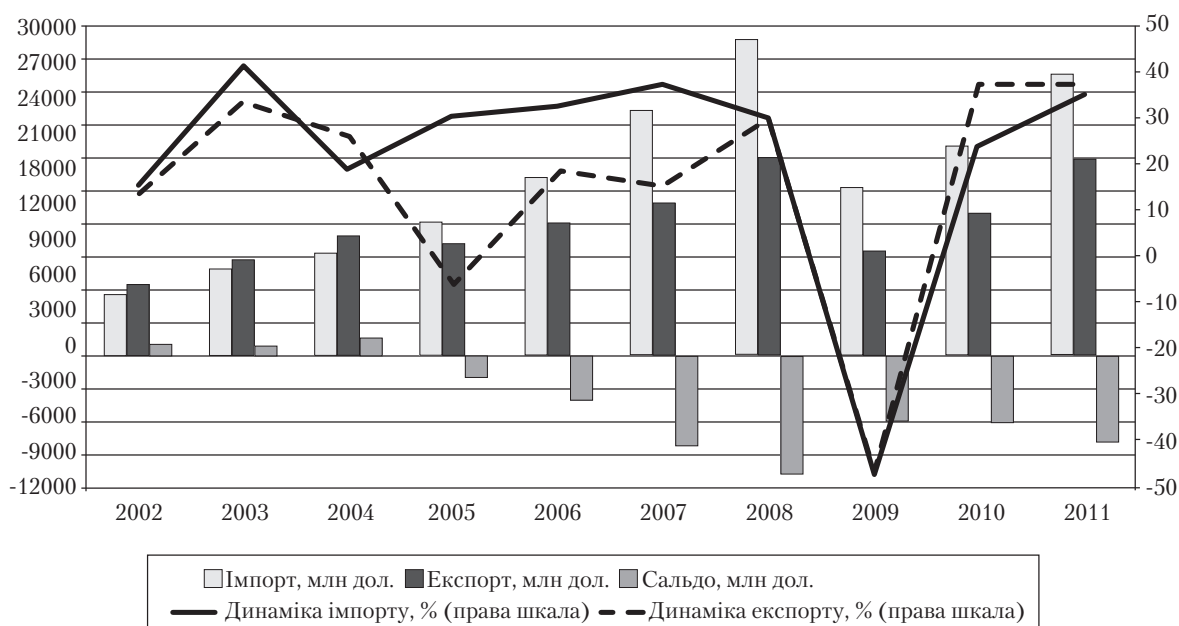


Рис. 1. Зовнішня торгівля товарами України з країнами ЄС у 2002–2011 роках

Джерело: розраховано автором за даними Державної служби статистики України

(з позитивними чи негативними наслідками для довгострокового зростання та конкурентоспроможності національної економіки), а також про значну вразливість економіки країни до зовнішніх дестабілізаторів, особливо в умовах фінансової чи економічної кризи. Розвиток подій протягом останніх трьох років є яскравим підтвердженням цього.

Нарощення економічного співробітництва із країнами ЄС залишається ключовим стратегічним пріоритетом зовнішньоекономічного розвитку України, реалізація якого є перспективним продовженням діалогу між Україною та ЄС у процесі прагматизації двосторонніх взаємовідносин [1, с. 252].

У період значного економічного зростання економіки України зовнішня торгівля з Євро-

пейським Союзом розвивалася досить активно. Протягом 2001–2008 років зовнішня торгівля товарами між Україною і ЄС зросла на 36,4 млрд дол. США, або у 4,4 разу. Експорт товарів з України до країн ЄС збільшився з 5,7 млрд дол. США до 18,1 млрд дол. США, або у 3,2 разу; імпорт із країн ЄС до України – з 4,8 млрд дол. США до 28,9 млрд дол. США і перевищив рівень 2001 року у 6 разів. Впродовж 2002–2008 років середньорічне зростання вартісних обсягів експорту та імпорту становило 18,5 % і 29,4 % відповідно (рис. 1).

Незважаючи на те, що Україна здійснює зовнішню торгівлю з усіма країнами ЄС, у географічному розрізі імпорتنі та експортні потоки мають значний рівень концентрації. Так, у зовнішній торгівлі України з країнами ЄС

Таблиця 1

Структура зовнішньої торгівлі України з ЄС за товарними групами у 2001–2010 роках, %

Товарна група	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Експорт										
Сільськогосподарські товари	7,7	10,5	5,5	5,5	7,4	8,8	9,6	16,2	18,8	12,4
Харчові продукти	1,0	1,2	1,5	1,5	1,4	1,5	2,4	1,3	3,1	2,5
Мінеральні продукти	21,2	26,0	29,9	25,8	28,1	20,3	17,0	16,9	14,0	18,7
Хімічні продукти	8,9	7,5	8,0	9,6	8,5	10,0	9,6	6,8	6,3	5,9
Вироби з дерева і целюлозно-паперові продукти	4,2	4,2	3,8	3,9	4,4	3,9	4,8	3,6	5,6	4,5
Текстиль	8,1	8,1	7,3	6,6	7,1	6,0	5,6	4,3	6,3	4,5
Чорні метали та вироби з них	17,8	17,3	18,8	25,5	26,9	31,1	29,2	32,2	20,7	31,3
Кольорові метали	8,7	6,6	4,4	3,2	3,7	4,4	3,8	2,4	2,3	1,8
Машини та обладнання	10,5	7,9	8,7	9,1	5,7	6,4	9,6	9,2	15,1	12,4
Транспортне обладнання	1,8	1,9	4,2	2,0	2,2	2,0	2,4	2,3	1,9	1,5
Інше	10,1	8,9	7,8	7,3	4,6	5,5	5,9	4,7	5,9	4,4
Всього	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Імпорт										
Сільськогосподарські товари	3,5	3,3	3,7	3,0	3,1	2,8	2,5	4,8	6,3	5,8
Харчові продукти	3,6	3,7	4,2	4,1	4,7	4,5	3,9	3,9	5,6	5,3
Мінеральні продукти	4,4	3,2	4,4	2,1	2,6	4,2	4,8	7,2	5,5	6,8
Хімічні продукти	21,8	22,1	21,1	22,6	23,1	22,3	21,9	21,1	28,9	28,7
Вироби з дерева і целюлозно-паперові продукти	7,2	9,0	8,5	6,5	6,3	5,8	5,5	5,5	7,5	6,9
Текстиль	8,1	7,7	6,7	6,9	5,8	4,4	3,5	2,7	3,9	3,4
Чорні метали та вироби з них	3,7	2,9	3,1	3,4	3,5	3,8	4,0	4,2	3,9	4,3
Кольорові метали	3,4	2,6	2,5	2,5	2,6	2,4	2,4	2,2	2,6	2,6
Машини та обладнання	25,3	26,3	25,9	29,5	29,7	28,3	28,4	25,4	22,8	20,4
Транспортне обладнання	6,8	8,6	10,9	12,2	10,8	13,7	15,7	15,0	6,0	8,2
Інше	12,3	10,7	8,9	7,2	7,7	7,7	7,4	7,9	6,9	7,6
Всього	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Джерело: розраховано автором за даними Державної митної служби України

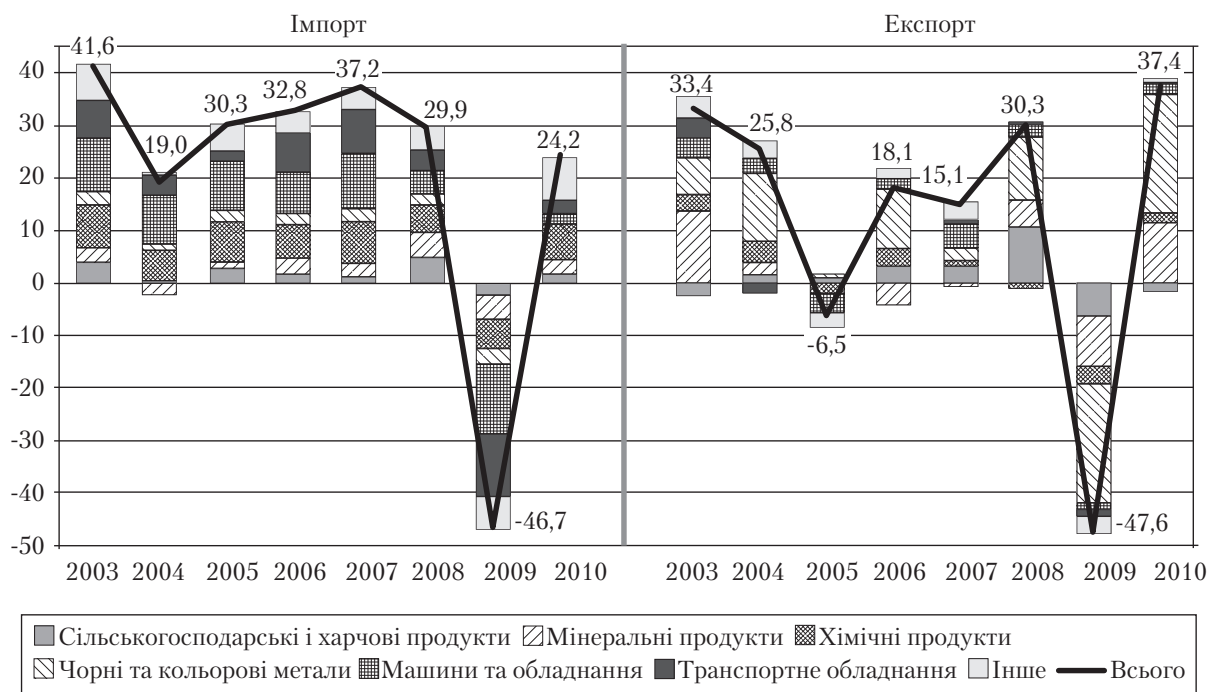


Рис. 2. Внесок груп товарів у зростання імпорту та експорту України з ЄС 2003–2010 роках, в. п.

Джерело: розраховано автором за даними Державної митної служби України

на п'ять найбільших торговельних партнерів у 2008 році припадала понад половина експортних поставок (Німеччина, Італія, Польща, Нідерланди, Угорщина) і близько 60 % імпортних (Німеччина, Італія, Польща, Франція, Чехія). Такий високий рівень географічної концентрації зовнішньої торгівлі зберігається протягом всього періоду після розширення ЄС 2004 року.

При цьому торговельні відносини між Україною та Євросоюзом є несиметричними. Незважаючи на високі темпи зростання торгівлі України з ЄС, за даними Євростату, для ЄС частка торгівлі з Україною залишається вкрай незначною. На Україну в 2008 році припадало лише 0,9 % загального імпорту та 1,9 % загального експорту ЄС [2]. На галузевому рівні у 2008 році лише в п'яти секторах частка України в імпорті ЄС перевищувала 1 %: недорогоцінні метали та вироби з них (3,5 %), продукти рослинного походження (4,3 %), деревина і вироби з деревини (2,71 %), жири та олії тваринного або рослинного походження (5,5 %), шкіряна і хутряна сировина та вироби з них (1,0 %). Така ситуація значною мірою спричинена поточними параметрами конкурентоспроможності українських експортерів, що базується головним чином на цінній конкуренції на ринках продукції з високим вмістом доданої вартості та рівнем

технологічності. Водночас незначна частка України в загальному товарообороті ЄС разом із великою значимістю Євросоюзу для зовнішньої торгівлі України є свідченням значного потенціалу та переваг, які Україна може отримати від тіснішого економічного співробітництва з ЄС.

Об'єктивним наслідком розвитку зовнішньоторговельних відносин партнерів з різним рівнем економічного розвитку стало переважання міжгалузевого товарообміну. У 2008 році у товарній структурі експорту України до країн ЄС найбільшу питому вагу склали чорні метали та вироби з них – 32,2 % (5833,9 млн дол. США), мінеральні продукти – 16,9 % (3072,6 млн дол. США), продукція хімічної промисловості – 6,8 % (1237,7 млн дол. США), сільськогосподарські продукти – 16,2 % (2943,2 млн дол. США)¹ (табл. 1). Загалом на названі групи припадало понад 70 % загального обсягу експорту України до країн ЄС. Натомість частка продукції машинобудування (машини та обладнання, транспортне обладнання) складала лише 11,5 %.

¹ Розрахунок галузевої структури і динаміки зовнішньої торгівлі між Україною і ЄС здійснено на основі даних Центру міжнародної торгівлі ЮНКТАД/COT [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.trademap.org/countrymap/Product_SelCountry_TS.aspx

Вказані товарні групи забезпечували найбільшу частку приросту експорту до ЄС протягом 2003–2008 років (рис. 2).

Загалом можна визначити низку ключових чинників, що впливали на динаміку та формували структуру зовнішньої торгівлі між Україною та ЄС у докризовий період:

- поетапна лібералізація торговельного режиму України та вступ до СОТ, що сприяло покращенню доступу до ринків багатьох країн та усуненню торговельних бар'єрів на низку товарів українського походження. Важливим наслідком членства України в СОТ стало зниження ризику встановлення нових торговельних обмежень з боку ЄС [3, с. 37]. Так, набуття Україною членства у СОТ у 2008 році скасувало квоти на експорт прокату до ЄС, і сьогодні у торгівлі між Україною та ЄС не застосовуються кількісні обмеження (окрім тих, що запроваджені для всього українського експорту або імпорту незалежно від країни походження/призначення) [4, с. 12];

- зростання економік країн ЄС, що обумовило формування попиту на сировину та інвестиційну продукцію українських підприємств;

- інвестиційна активність у країнах ЄС;

- зростання цін на європейському ринку на ключові традиційні товарні групи українського експорту, що сприяло розвитку експорту сировинної та низькотехнологічної продукції вітчизняної металургії, хімічної промисловості, добувної промисловості та сільського господарства;

- цінова конкурентоспроможність українських товарів;

- надання Україні з боку ЄС статусу країни з ринковою економікою в контексті антидемпінгових розслідувань і, як наслідок, зменшення кількості таких розслідувань.

У товарному імпорті з країн ЄС у 2008 році переважали машини та обладнання – 25,4 % (7340,0 млн дол. США), продукція хімічної промисловості та пов'язаних із нею галузей, включаючи полімерні матеріали та каучук – 21,1 % (6083,6 млн дол. США), а також транспортне обладнання – 15,0 % (4329,1 млн дол. США) (див. табл. 1).

Зміни галузевої структури імпорту з країн ЄС до України відбувалися досить повільно, чому сприяло відносно рівномірне зростання його обсягів за всіма агрегованими товарними групами. Найдинамічнішими серед них у 2002–2008 роках були транспортне обладнання (обсяги якого зросли у 13,1 разу), мінеральні продукти (9,8 разу), сільськогосподарські товари (8,2 разу), харчові продукти (6,6 разу), чорні метали та вироби з них (6,8 разу), маши-

Стратегічні пріоритети, №1 (22), 2012 р.

ни та обладнання (6 разів), хімічні продукти (5,8 разу). Значною мірою це є свідченням зростання як споживчого, так і інвестиційного попиту в Україні на продукцію, що походить із країн ЄС. При цьому за всіма товарними групами темпи приросту імпорту були вищими, ніж динаміка експорту.

На розширення імпортних поставок позитивно впливали такі чинники:

- поетапна лібералізація торговельного режиму України та вступ до СОТ, що пов'язано зі зниженням рівня тарифного захисту вітчизняного ринку та вдосконаленням зовнішньоторговельних процедур;

- зростання рівня життя і стимулювання споживання внаслідок експансивної політики соціальних витрат в Україні у 2005–2008 роках;

- технологічне переоснащення виробництва, що зумовлювало зростання попиту на інвестиційну продукцію та обладнання європейських виробників;

- зростання залучення в економіку України європейських інвестицій, що спричиняло активізацію попиту на європейську продукцію підприємств з іноземними (в тому числі із країн ЄС) інвестиціями;

- зростання обсягів кредитних ресурсів внаслідок розвитку банківської системи України, що дозволило нарощувати імпортні поставки як інвестиційних товарів та обладнання, які спрямовувалися на вдосконалення і розширення виробничих процесів і технологій, так і споживчих товарів внаслідок значного покращення рівня життя населення, хоча й забезпеченого значним розширенням боргових зобов'язань;

- активне залучення українським бізнесом зовнішніх боргових ресурсів, що дозволяло збільшувати імпорт для цілей модернізації промислового виробництва.

Вочевидь, економічне співробітництво України та ЄС не могло уникнути впливу загальносвітової рецесії. Зниження економічної активності як в Україні, так і в країнах ЄС, спричинене світовою фінансово-економічною кризою, а також зміною умов торгівлі, в цілому негативно вплинуло на показники торгівлі товарами між Україною та ЄС і зумовило різке падіння її обсягів [5].

Для економіки України вплив кризи полягав у опосередкованих ефектах внаслідок дії негативних чинників рецесії на міжнародних товарних ринках і ринках капіталу. Вторинні наслідки світової фінансово-економічної кризи завдали значного негативного впливу через:

- зростання вартості й утруднення отримання зовнішніх запозичень;

- вплив капіталу з країни, пов'язаний із падінням фондових індексів в Україні та світі;
- розгортання кризи ліквідності;
- зниження економічної активності й відповідно попиту на провідних експортних ринках України;
- наростання негативних очікувань суб'єктів ринку.

Як наслідок, у 2009 році порушилася тенденція стійкого зростання двостороннього зовнішньоторговельного обороту товарами між Україною та ЄС. У 2009 році реальний ВВП України скоротився на 14,8 %, а зниження ВВП ЄС склало 4,2 %, що зумовило відповідне падіння попиту. Зафіксовано співрозмірну синхронність зміни показників зовнішньої торгівлі – відбулося різке падіння не лише обсягів експорту товарів, а й зменшення попиту вітчизняних споживачів на європейську продукцію (рис. 3). Темпи падіння українського експорту до ЄС у 2009 році порівняно з 2008 роком склали 47,6 %, імпорту з ЄС – 46,7 %. Як наслідок, загальний обсяг зовнішньої торгівлі України з ЄС зменшився до рівня, зафіксованого тричотири роки тому: експорт склав 9,5 млрд дол. США, імпорт – 15,4 млрд дол. США.

Падіння обсягів експорту з України до ЄС відбулося майже в усіх товарних групах. У вартісному виразі найбільше скоротився експорт мінеральних продуктів (на 56,8 %), транспортного обладнання (на 56,8 %), чорних металів та виробів з них (на 66,3 %), хімічної продукції (на 51,5 %), сільськогосподарської продукції (на 39,2 %). Як бачимо, найбільшого зниження експорту зазнали товарні групи, що були основними рушіями розвитку експорту до ЄС у докризовий період. Зростання попиту з боку країн ЄС зафіксоване лише в торгівлі харчовими продуктами, обсяг експорту яких у 2009 році збільшився на 22,2 %. Але, зважаючи на незначну частку цих товарів у загальному обсязі експорту до ЄС, вагомий позитивний вплив на експортну динаміку економіки України це не мало.

Наслідком кризової динаміки зовнішньої торгівлі стали певні зміни структури експорту та імпорту України з ЄС. Під час кризи в експорті зменшилися частки чорних металів та виробів з них (на 11,5 в. п. до 20,7 %), мінеральних продуктів (на 2,9 в. п. до 14,0 %) на користь сільськогосподарської продукції, харчових товарів і машин та обладнання (див. табл. 1). Разом з тим стверджувати про покращення структури експорту до ЄС на основі цих змін неможливо, оскільки вони забезпечені різною динамікою скорочення зовнішнього попиту, а не розвитком вітчизняного виробничого потенціалу.

В період кризи зміни у структурі імпорту товарів з країн ЄС-27 також були суттєвими. Найвищі темпи падіння й відповідно різке зниження частки цих товарів у загальній структурі імпорту спостерігались у торгівлі мінеральними продуктами, а також машин та обладнання, транспортного обладнання. При цьому значно зросла частка продукції хімічної промисловості та пов'язаних із нею галузей, що обумовлено значно меншим спадом попиту в Україні на таку продукцію в період кризи порівняно з іншими товарами.

У період активного розгортання кризових явищ з IV кварталу 2008 року до кінця 2009 року експорт до країн ЄС стримували такі чинники:

- різке зниження економічної активності і відповідно падіння попиту на ринках країн ЄС. Спад промислового виробництва у країнах ЄС вплинув на галузі, що виробляють і сировинну продукцію та продукцію проміжного споживання, й інвестиційну продукцію (машинобудування). Обсяг промислового виробництва у 2009 році, за даними Євростату, в Італії зменшився на 18,4 %, в Німеччині – на 17,3 %, в Іспанії – на 15,8 %, в Угорщині – на 17,6 %, в Чехії – на 13,6 %, в Польщі – на 3,8 %, у Словаччині – на 12,9 %. Крім того, в країнах ЄС відбулося зменшення валового нагромадження основного капіталу на 11,6 %, у тому числі в Болгарії – на 26,9 %, в Литві – на 39,1 %, в Чехії – на 8,3 %, в Німеччині – на 9,0 %, в Угорщині – на 6,5 %, в Італії – на 12,1 %;

- падіння цін на європейському ринку на значну частину українського експорту;

- конкурентна девальвація національних валют у низці країн світу, що певною мірою обумовило втрату цінової конкурентоспроможності вітчизняного експорту порівняно з продукцією виробників із цих країн;

- запровадження фінансових заходів підтримки експортної діяльності іншими країнами світу, зокрема через експортно-кредитні агентства;

- низька технологічна конкурентоспроможність переважної частини українського експорту.

Ключовим проявом неефективності сформованої моделі конкурентоспроможності економіки України у 2009 році став низький рівень реалізації потенціалу цінової конкурентоспроможності. В умовах структурних зламів на світових ринках, значного скорочення зовнішнього попиту і втрати можливості активно залучати боргові ресурси девальвація гривні в кінці 2008 року не мала вагомий вплив на активізацію експортної діяльності, а її позитивний ефект виявився надзвичайно

Стратегічні пріоритети, №1 (22), 2012 р.

короткотерміновим. При цьому зниження вартості гривні стало одним із головних чинників обмеження імпорту в Україну, спричинивши зростання його вартості.

Імпорт скоротився за всіма товарними групами. Найбільшого спаду в 2009 році зазнали поставки імпортової продукції таких груп товарів, як транспортне обладнання (на 78,7 %), машини та обладнання (на 52,2 %), мінеральні продукти (на 59,1 %), чорні метали та вироби з них (на 50,3 %). Зниження обсягів імпорту решти товарів склало 25–35 %.

Різке падіння імпорту в цей період пояснюється такими чинниками:

- різким зниженням номінальної динаміки доходів населення, що обумовило скорочення попиту, в тому числі й на імпортовану продукцію;

- девальвацією національної валюти;

- зменшенням обсягів та зростанням вартості споживчого кредитування, що призвело до скорочення внутрішнього попиту;

- погіршенням фінансових результатів підприємств, що стало підставою для скорочення їх інвестиційних витрат і відповідно зменшення попиту на обладнання;

- посиленням схильності населення до заощаджень в умовах фінансової нестабільності та волатильності курсу національної валюти, що призвело до відповідного зменшення витрат на поточне споживання;

- зниженням обсягів експорту товарів, що обумовило скорочення технологічного імпорту, поставок складових, необхідних для здійснення експортного виробництва;

- підвищенням в Україні торговельних бар'єрів для імпорту з ЄС окремих товарів (нові антидемпінгові та спеціальні заходи), тоді як симетричних кроків з боку ЄС не спостерігалось;

- застосуванням тимчасових обмежувальних заходів – запровадження тимчасової надбавки до діючих ставок ввізного мита у розмірі 13 %. Надбавка діяла протягом березня-вересня 2009 року і поширювалася на дуже обмежене коло товарів, а саме на автомобілі та холодильники. Встановлення тимчасової надбавки стало додатковим негативним чинником, що фактично зупинив імпорт товарів, на які поширювалася дія надбавки, з країн ЄС.

Розгортання кризових явищ у світовій та вітчизняній економіках, обумовивши різке падіння експорту й імпорту, забезпечили також скорочення дефіциту в торгівлі України з ЄС. За результатами 2009 року дефіцит торгівлі товарами становив 5,9 млрд дол. США порівняно з 10,7 млрд дол. у попередньому році. Досягнення такої динаміки було забезпечене

Стратегічні пріоритети, №1 (22), 2012 р.

значним синхронним скороченням експорту та імпорту внаслідок стиснення зовнішніх ринків і відповідно внутрішнього попиту через зниження доходів та нестабільність ринків боргового фінансування, а тому не свідчить про започаткування вагомих системних зрушень у зовнішньоторговельній співпраці з ЄС. Очевидно, що без принципової зміни структури експорту негативний баланс у зовнішній торгівлі України з ЄС зберігатиметься тривалий період, оскільки в країні існує високий стійкий попит на продукцію ЄС, необхідну для модернізації внутрішнього виробництва та задоволення потреб споживачів у товарах тривалого використання.

Загалом, у період кризи скорочення зовнішньоторговельної активності відбувалося за тими товарними групами, що забезпечували зростання експорту та імпорту товарів у кілька докризових років. Власне, це є свідченням того, що в кризовий 2009 рік динаміка зовнішньої торгівлі України та ЄС визначалася не фундаментальними структурними чинниками, що впливають на зміну торговельної спеціалізації країни, а більше фінансовими чинниками, які деструктивно вплинули на економічну активність.

Враховуючи зазначене, динаміка зовнішньої торгівлі 2010 року свідчить про відновлення докризових тенденцій. Незначна зміна її структурних параметрів зумовлена відсутністю будь-яких значущих кроків в економічній політиці України щодо трансформації національних конкурентних переваг.

Збільшення вартісних обсягів товарного експорту до ЄС у 2010 році порівняно з попереднім роком, за даними Державної митної служби, загалом становило 37,4 %. Хоча зростання експорту відбулося за всіма товарними групами, проте в цей період посилилася сировинна залежність України від ринку ЄС – зафіксовано найбільше зростання обсягів експорту сировинних і низькотехнологічних виробництв: обсяги експорту чорних металів та виробів з них зросли на 108,3 %, сформувавши 22,6 в. п. приросту експорту до країн ЄС, мінеральних продуктів – на 83,6 % (11,7 в. п.). Високою була динаміка експорту хімічних продуктів – 28,1 % (1,8 в. п.) (див. рис. 3). Експортні поставки на ринок ЄС інших товарних груп зросли значно менше. Зокрема, зростання експорту машин та обладнання, транспортного обладнання склало лише 12,8 %. Спаду зазнав також експорт сільськогосподарської продукції, що пов'язано як із помірними показниками врожайності, так і з упровадженням Україною на цій основі зовнішньоторговельних обмежень (квотування експорту зернових культур).

При цьому триває тенденція домінування в структурі експорту України сировинних товарів та товарів з низьким рівнем технологічної обробки. В 2010 році у товарній структурі експорту України до країн ЄС найбільшу питому вагу склали чорні метали та вироби з них – 31,3 % (4093,2 млн дол. США), мінеральні продукти – 18,7 % (2438,2 млн дол. США), продукція хімічної промисловості – 5,9 % (768,5 млн дол. США), сільськогосподарські продукти – 12,4 % (1616,1 млн дол. США). Натомість сукупна частка машин та обладнання, транспортного обладнання складає лише 14,0 % (див. табл. 1).

Основними чинниками, що сприяли активізації експортної діяльності в 2010 році, стали:

– сприятлива кон'юнктура цін на міжнародних ринках на основні експортні товари України, що зумовила підвищення експортних цін на ці товари;

– відновлення зростання у країнах – основних торговельних партнерах, що дозволило наростити обсяги виробництва продукції як споживчого, так і інвестиційного призначення;

– зростання цін на сировинних ринках, що стимулювало експорт сировинної продукції з України. Стимульовані зростанням цін на міжнародних ринках, зросли обсяги експорту до ЄС руди, шлаків і золи, кам'яного вугілля, антрациту, коксу і напівкоксу, нафти і нафтопродуктів;

– зняття торговельних обмежень і спрощення процедур імпорту в окремих країнах – торговельних партнерах. Зокрема, значною тенденцією 2010 року стало зміцнення позиції

України як провідного експортера на світовому ринку соняшникової олії. Це значною мірою сталося через спрощення процедур її імпорту з України до ЄС і зростання світових цін на цей вид продукції [6, с. 72], зростання світових цін на сільськогосподарську (зокрема внаслідок погіршення природно-кліматичних умов у основних конкурентів) та промислову сировину.

Водночас стримували розвиток експорту згортання програм стимулюючих заходів у низці країн ЄС та переважання ревальваційних тенденцій на українському валютному ринку.

Післякризове відновлення економіки України сприяло зростанню попиту на європейську продукцію як споживчого, так й інвестиційного характеру. Позитивна динаміка товарного імпорту в 2010 році становила 24,2 % (див. рис. 3). Найсуттєвіше відбувалося зростання попиту на іноземну продукцію машинобудування – як товарів тривалого циклу споживання, так і інвестиційних товарів. Зокрема, імпорт машин та обладнання збільшився на 10,7 %, транспортного обладнання – на 70,7 %. Динаміка останнього значною мірою обумовлена відновленням попиту з боку населення на легкові автомобілі та зростанням обсягів ввезення обладнання для транспортної сфери, промисловості і сільського господарства. Розширювався попит на хімічну продукцію (зростання імпорту склало 23,0 %), харчові продукти (17,5 %), чорні та кольорові метали (35,3 % і 25,1 % відповідно) (див. рис. 3).

В імпорті товарів із країн ЄС переважають машини та обладнання – 20,4 % (3887,9 млн

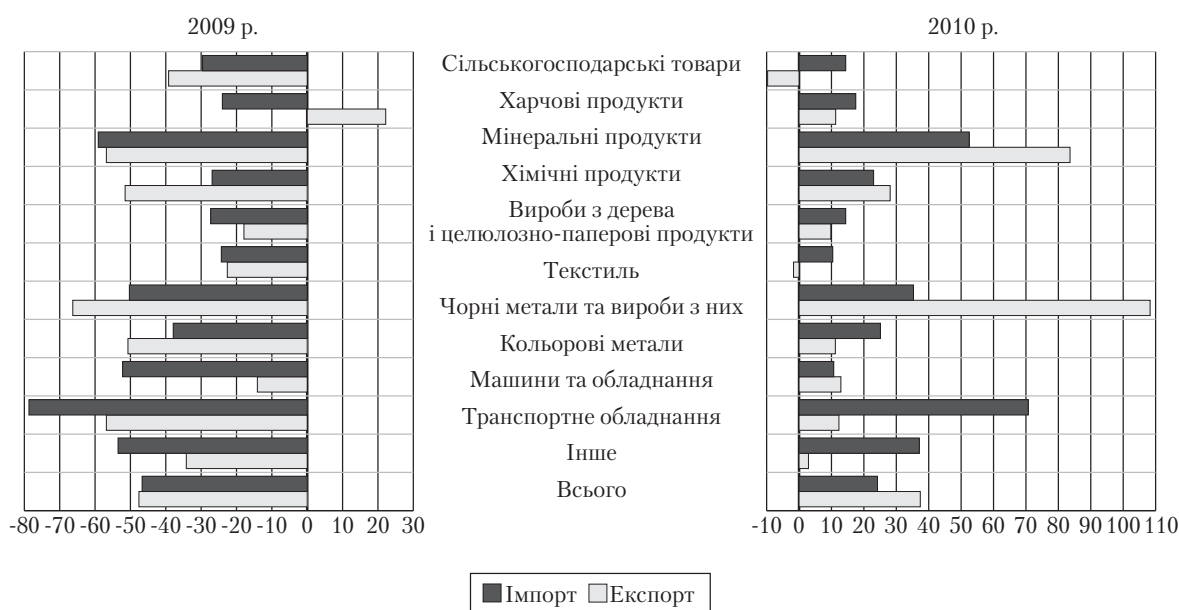


Рис. 3. Динаміка експорту та імпорту товарів з України до ЄС за товарними групами в 2009–2010 роках, %

дол. США), продукція хімічної промисловості та пов'язаних із нею галузей, включаючи полімерні матеріали та каучук – 28,7 % (5472,3 млн дол. США), а також транспортне обладнання – 8,2 % (1575,5 млн дол. США) (див. табл. 1).

Динаміка торговельного співробітництва України з ЄС доводить, що торговельні потоки є неоднорідними як за структурою, так і технологічним наповненням. Розвиток економічних відносин України з ЄС засвідчив наявність суттєвих дисбалансів та диспропорцій двостороннього зовнішньоторговельного співробітництва. Їх перманентне наростання є загрозливим для стійкого розвитку країни, посилює «відірваність» національної економіки від тенденцій світового розвитку. Як наслідок, двостороння торгівля відбувається на нееквівалентній основі, коли технологічна та інноваційна рента значною мірою оплачується ресурсною рентою, що закріплює низькотехнологічну модель конкурентоспроможності економіки України [7, с. 248].

Ретельна оцінка міжнародних порівняльних переваг потребує врахування експортних та імпорتنих товарних потоків. Можливість виявити структуру та рівень конкурентних переваг країни дає індекс міжнародної спеціалізації («внеску в торговельний баланс»), запропонований Д. Лафаям (Індекс Лафая) [8-9]. Він дозволяє оцінити, чи має сектор економіки (група товарів) порівняльну перевагу або порівняльний недолік, порівнюючи фактичний торговельний баланс країни в окремих секторах із теоретичним балансом, який сформувався б в умовах відсутності спеціалізації. Теоретичний баланс розраховується шляхом розподілу загального балансу між секторами відповідно до їх частки в зовнішньоторговельному обороті країни. Відповідно до цього індексу порівняльна перевага країни i у виробництві товарів групи j визначається шляхом оцінки відхилення нормованого торговельного балансу групи j від загального нормованого торговельного балансу, помноженого на частку зовнішньоторговельного обороту (суми імпорту й експорту) товарів групи j у загальному зовнішньоторговельному обороті. Цей індекс може трактуватися як оцінка виявленої порівняльної переваги країни у торгівлі окремою товарною групою. Індекс Лафая може використовуватися для ранжування різних секторів на основі оцінки їх порівняльних переваг.

Розрахунки показують, що в структурному розрізі протягом 2001–2010 років значних змін порівняльних переваг України в торгівлі з ЄС майже не відбулося. Найбільшими вони

були в торгівлі за такими товарними групами: недорогоцінні метали, продукти рослинного походження, жири та олії тваринного або рослинного походження, мінеральні продукти, окремі товари хімічної промисловості, продукція легкої промисловості (табл. 2).

Найбільші порівняльні недоліки Україна мала в торгівлі готовими харчовими продуктами, продукцією хімічної та пов'язаних з нею галузей промисловості, полімерними матеріалами, пластмасою та каучуком, а також за багатьма товарними групами машинобудування (табл. 3). Водночас значні ризики для забезпечення конкурентоспроможності економіки України пов'язані з тим, що майже за всіма вказаними групами товарів порівняльні недоліки на ринку країн ЄС-25 зростають.

Переважна частина українського експорту до ЄС, зокрема метали, продукти нафтопереробки і харчові продукти, які є товарами з досить низьким рівнем доданої вартості, залежать від нестійкості й циклічності коливань цін на світових ринках. Разом з тим рівень товарної концентрації експорту є значно вищим, ніж імпорту України з ЄС, що свідчить про вузькість асортименту товарної торгівлі України.

При цьому відбувається посилення диспропорційності товаропотоків за рівнем обробки. Якщо в структурі імпорту України з ЄС переважають готові вироби, інвестиційні товари (насамперед машини та обладнання, транспортне обладнання), то експортує Україна до ЄС сировинні товари і продукти низького рівня обробки (мінеральні продукти, з яких більшість складають енергетичні матеріали; сільськогосподарські товари; чорні метали; хімічні продукти). Так, у 2010 році 22,5 % експорту склали сировинні товари, 61,3 % – проміжні товари (напівфабрикати, частини та комплектуючі) і лише 13,7 % – готові вироби (в тому числі готові інвестиційні товари – 2,7 %, готові споживчі товари – 10,9 %) (рис. 4). При цьому загрозливим для конкурентоспроможності економіки України є скорочення в експорті частки готових товарів, яка у 2004–2008 роках знизилася на 7,8 %. У 2009-2010 роках зафіксовано її зростання, хоча вартісні показники експорту цієї продукції знаходяться на значно нижчому рівні, ніж у докризовий період. Одночасно протягом 2008–2010 років суттєво зросла частка сировинних товарів при зменшенні частки проміжних товарів та окремих груп готових виробів. Це обумовлено переважною орієнтацією українських виробників на цінову конкуренцію, яка є ефективною на ринках товарів з низьким ступенем обробки, та їх неспроможністю конкурувати на ринках готової продукції.

Виявлені порівняльні переваги України в торгівлі з країнами ЄС за Індексом Лафая

Код товару	Назва товару	2001	Код товару	Назва товару	2005	Код товару	Назва товару	2010
72	Чорні метали	14,015	72	Чорні метали	21,393	72	Чорні метали	26,137
27	Палива мінеральні; нафта; бітумінозні речовини; воски мінеральні	10,152	27	Палива мінеральні; нафта; бітумінозні речовини; воски мінеральні	17,428	26	Руди, шлак і зола	10,454
26	Руди, шлак і зола	6,161	26	Руди, шлак і зола	6,791	12	Насіння і плоди олійних рослин; солома і фураж	4,793
62	Одяг текстильний	5,510	62	Одяг текстильний	4,851	15	Жири та олії; готові харчові жири; воски	4,156
76	Алюміній	2,725	10	Зернові культури	2,883	62	Одяг текстильний	2,848
10	Зернові культури	2,651	44	Деревина і вироби з деревини, деревне вугілля	2,762	44	Деревина і вироби з деревини, деревне вугілля	2,664
44	Деревина і вироби з деревини, деревне вугілля	2,236	73	Вироби з чорних металів	1,865	28	Продукти неорганічної хімії	1,295
12	Насіння і плоди олійних рослин; солома і фураж	1,773	15	Жири та олії; готові харчові жири; воски	1,714	10	Зернові культури	0,783
82	Інструменти, столові вироби з недорогоцінних металів	1,697	29	Органічні хімічні сполуки	1,453	64	Взуття, гетри та їх частини	0,681
31	Добрива	1,471	89	Судна, човни та інші плавучі засоби	1,118	23	Залишки харчової промисловості; корми для тварин	0,626
28	Продукти неорганічної хімії	1,434	28	Продукти неорганічної хімії	1,072	25	Сіль, сірка, землі та каміння, шпугатурні матеріали, вапно та цемент	0,603
35	Білкові речовини; модифіковані крохмалі; клеї; ферменти	1,346	25	Сіль, сірка, землі та каміння, шпугатурні матеріали, вапно та цемент	1,034	41	Шкури необроблені і шкіра вичинена	0,519
89	Судна, човни та інші плавучі засоби	1,037	31	Добрива	0,770	31	Добрива	0,515
04	Молоко та молочні продукти; яйця птиці; натуральний мед	0,985	76	Алюміній	0,669	61	Одяг трикотажний	0,507
41	Шкури необроблені і шкіра вичинена	0,923	81	Інші недорогоцінні метали; металокераміка	0,652	89	Судна, човни та інші плавучі засоби	0,440

Джерело: розраховано автором за даними [13]

Виявлені порівняльні недоліки України в торгівлі з країнами ЄС за Індексом Лафая

Код товару	Назва товару	2001	Код товару	Назва товару	2005	Код товару	Назва товару	2010
69	Керамічні вироби	-0,961	69	Керамічні вироби	-0,778	24	Тютюн і промислові замінники тютюну	-0,534
51	Вовна	-0,978	52	Бавовна	-0,779	69	Керамічні вироби	-0,629
40	Каучук, гума та вироби з них	-0,985	24	Тютюн і промислові замінники тютюну	-0,787	32	Барвники, фарби і лаки; замазки; чорнило, туш	-0,948
54	Нитки синтетичні або штучні	-1,008	55	Синтетичні або штучні штапельні волокна	-0,953	34	Мило, поверхнево-активні органічні речовини, мийні засоби	-0,987
32	Барвники, фарби і лаки; замазки; чорнило, туш	-1,172	32	Барвники, фарби і лаки; замазки; чорнило, туш	-0,962	40	Каучук, гума та вироби з них	-1,030
55	Синтетичні або штучні штапельні волокна	-1,630	21	Різні харчові продукти	-1,501	02	М'ясо та їстівні субпродукти	-1,208
33	Парфумерні, косметичні та туалетні препарати	-1,653	90	Прилади та апарати оптичні	-1,726	21	Різні харчові продукти	-1,210
90	Прилади та апарати оптичні	-2,097	38	Різноманітна хімічна продукція	-1,856	90	Прилади та апарати оптичні	-1,729
38	Різноманітна хімічна продукція	-2,505	33	Парфумерні, косметичні та туалетні препарати	-2,107	33	Парфумерні, косметичні та туалетні препарати	-2,364
48	Папір і картон; вироби з них	-4,505	48	Папір і картон; вироби з них	-4,193	38	Різноманітна хімічна продукція	-2,570
30	Фармацевтична продукція	-5,114	30	Фармацевтична продукція	-5,998	48	Папір і картон; вироби з них	-4,607
39	Пластмаси, полімерні матеріали та вироби з них	-5,464	39	Пластмаси, полімерні матеріали та вироби з них	-6,096	39	Пластмаси, полімерні матеріали та вироби з них	-7,326
87	Засоби наземного транспорту	-5,875	85	Електричні машини та обладнання; відео- та аудіоапаратура	-8,505	87	Засоби наземного транспорту	-7,369
85	Електричні машини та обладнання; відео- та аудіоапаратура	-5,890	87	Засоби наземного транспорту	-10,160	84	Реактори, котли, машини, обладнання	-7,767
84	Реактори, котли, машини, обладнання	-8,768	84	Реактори, котли, машини, обладнання	-15,288	30	Фармацевтична продукція	-8,174

Джерело: розраховано автором за даними [13]

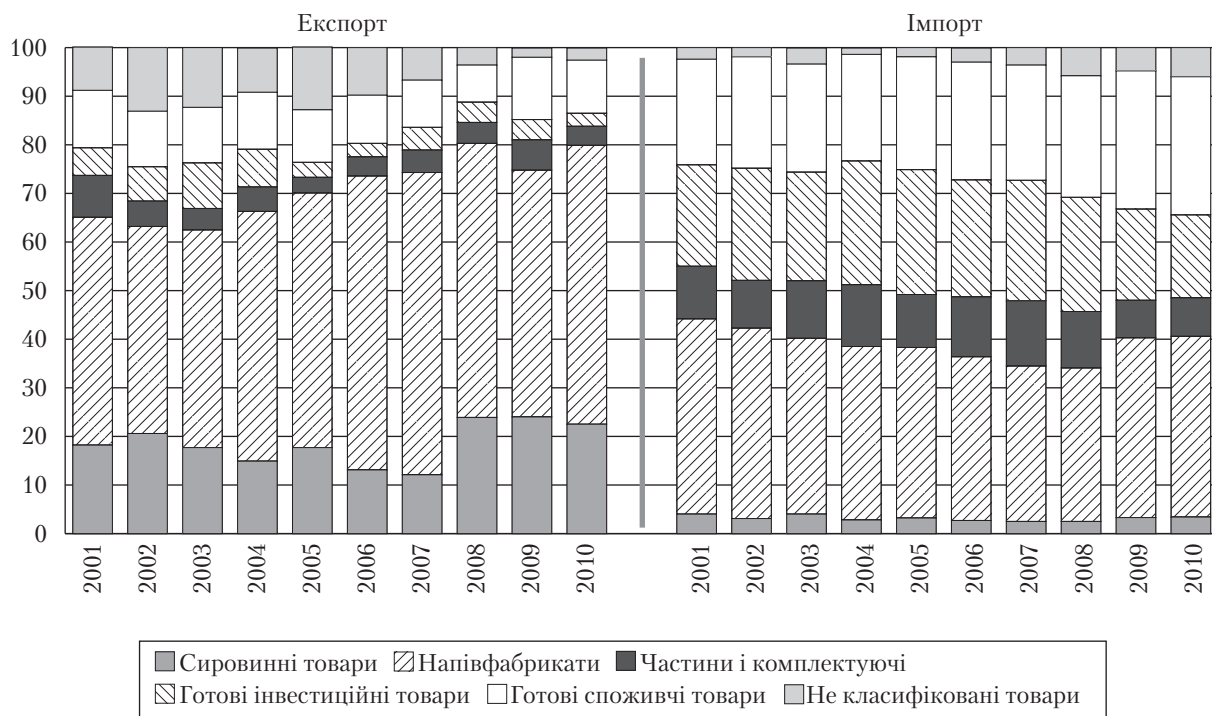


Рис. 4. Структура зовнішньої торгівлі України з ЄС за рівнем обробки, %

Джерело: розраховано за методикою [10, с. 52] за даними [13]

Структура імпорту за типом продукції є протилежною. Найбільшу частку складають готові вироби – 45,5 % (в тому числі готові інвестиційні товари – 17,1 %, готові споживчі товари – 28,4 %) і проміжні товари – 45,1 %. На сировинні товари припадає 3,4 % загального товарного імпорту з ЄС.

Зберігається стійка технологічна спеціалізація України в торгівлі з країнами ЄС. В експорті України до ЄС переважають сировинні, товари, у виробництві яких інтенсивно використовуються природні ресурси, й низькотехнологічні товари – їх сукупна частка у 2008 році склала 59,2 % загального експорту на ринки ЄС (табл. 4). Такий стан технологічної структури зовнішньої торгівлі України з ЄС пояснюється як внутрішніми (застарілі технології, слабкий менеджмент, низька продуктивність праці тощо), так і зовнішніми (високі технічні та споживчі стандарти попиту, ефективний тарифний і нетарифний захист внутрішнього ринку ЄС тощо) чинниками.

Слід відзначити, що значне погіршення технологічної структури експорту до ЄС відбулось у 2005-2006 роках, коли частка високотехнологічних товарів зменшилася до 2 % і 3 % відповідно порівняно з 6,3 % у 2004 році.

Хоча внаслідок структурних змін попиту з боку ЄС на українську продукцію в період кризи посилювалася сировинна орієнтація ек-

порту з України, проте економічне пожвавлення в країнах ЄС у 2010 році відновило характерну для докризового рівня технологічну структуру експорту до ЄС.

Динаміка імпорту з ЄС за технологічним рівнем засвідчує протилежні тенденції. Відбувається постійне нарощування технологічної складності імпортованих поставок товарів. В імпорті з ЄС за період 2000–2007 років зберігалася стійка зростаюча динаміка частки середньотехнологічних товарів, яка дещо зупинилася у 2008 році. На ці товари у 2008 році припадало 48,4 % загального обсягу імпорту з ЄС до України. Сукупна частка високо- та середньотехнологічних товарів з 2000 по 2007 роки зросла на 13,5 в. п., сягнувши 64,8 %. Натомість частка сировинних товарів і товарів, у виробництві яких інтенсивно використовуються природні ресурси, в імпорті скоротилася на 9,1 в. п. і склала 21,9 % у 2007 році (див. табл. 4). Погіршення технологічної структури імпорту в кризовий 2009 рік пов'язане передусім зі значним зменшенням попиту на продукцію автомобілебудівної промисловості, яка належить до групи середньотехнологічних товарів, що привело до падіння її частки в структурі імпорту з ЄС до України на 8,7 в. п. до 39,6 % за одночасного зростання частки сировинних товарів і товарів, у виробництві яких інтенсивно використовуються природні ресурси. Відносно рівномірне від-

Стратегічні пріоритети, №1 (22), 2012 р.

Технологічна структура зовнішньої торгівлі України та ЄС у 2000–2010 роках, %

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Експорт											
Всього	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Сировинні товари	19,3	18,1	18,6	15,4	12,5	14,0	11,0	10,0	18,4	20,8	14,3
Товари, у виробництві яких інтенсивно використовуються природні ресурси	33,2	30,4	33,9	32,3	30,4	34,7	31,8	30,9	23,4	23,9	28,0
Низькотехнологічні товари	22,9	23,6	21,7	18,9	19,0	20,7	21,4	20,3	17,5	18,9	16,9
Середньотехнологічні товари	18,3	24,1	20,2	26,0	30,9	27,3	31,2	32,3	34,8	29,9	36,3
Високотехнологічні товари	4,9	2,7	4,4	6,3	6,3	2,0	3,0	4,7	3,9	4,6	3,9
Інші	1,3	1,1	1,1	1,1	0,9	1,3	1,6	1,8	2,0	1,9	0,6
Імпорт											
Всього	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Сировинні товари	9,4	8,0	6,6	6,9	6,2	6,7	6,1	5,4	7,3	10,1	9,3
Товари, у виробництві яких інтенсивно використовуються природні ресурси	21,5	17,6	17,8	19,3	15,0	15,9	16,6	16,4	18,8	19,5	21,2
Низькотехнологічні товари	16,9	17,2	16,0	14,6	14,5	14,3	13,6	12,7	12,5	13,6	13,2
Середньотехнологічні товари	37,3	41,4	45,0	44,9	47,6	45,6	48,1	50,9	48,4	39,6	39,6
Високотехнологічні товари	14,1	14,9	13,8	13,7	16,2	16,8	15,0	13,9	11,8	16,5	15,8
Інші	0,8	0,9	0,8	0,5	0,6	0,6	0,7	0,5	1,2	0,6	0,9

Джерело: розраховано автором на основі класифікації С. Лалла [11] за даними [13]

новлення зростання імпорту в розрізі різних товарних груп у 2010 році закріпив сформовану в кризовий період технологічну структуру імпорту до України з ЄС.

Продукція машинобудування включає досить широкий перелік товарів, які можна розділити на три основні групи [12, с. 6]:

– інвестиційні товари: верстати, устаткування та інша продукція, що придбана підприємствами як частина інвестицій в основний капітал;

– проміжні товари: компоненти, витратні матеріали та інша продукція, призначена для використання в процесі виробництва;

– споживчі товари: продукція, що купується населенням для особистого користування.

За даними 2005 року, у структурі машинобудівного імпорту частка продукції інвестиційного призначення складала 54,8 %, споживчого – 26,3 %, проміжного – 20,0 % (рис. 5). До 2010 року частка інвестиційного машинобудівного імпорту поступово зменшилася до 47,6 % за рахунок зростання частки товарів споживчого призначення. Разом з тим варто зазначити, що зростання технологічної складової у структурі імпорту України (насамперед із країн ЄС) можна розглядати як чинник забезпечення конкурентоспромож-

ності національної економіки та підтвердження намірів технічного переоснащення та модернізації виробництва.

Наслідком прояву зазначених тенденцій стало формування протягом останніх семи років (2005–2011 роки) від'ємного сальдо в зовнішній торгівлі України з ЄС. Значне перевищення темпів зростання імпорту товарів над експортом протягом 2005–2008 років зумовило зростання від'ємного сальдо з 2,7 млрд дол. до 10,7 млрд дол. США (у 2004 році воно було позитивним і становило 1,6 млрд дол. США). Кризові явища 2009 року обумовили випереджаюче скорочення імпорту товарів з країн ЄС до України порівняно з експортом вітчизняної продукції на ринок Євросоюзу внаслідок скорочення споживчого та інвестиційного попиту на підґрунті зменшення доходів населення, зниження прибутків і зростання витрат підприємств. Це привело до майже подвійного скорочення негативного торговельного балансу з країнами ЄС. Проте посткризове відновлення супроводжується розширенням цього негативного балансу, який у 2011 році сягнув 7,8 млрд дол. Ця тенденція є додатковим підтвердженням висновку про те, що українська економіка не спромоглася використати потенціал оновлення внаслідок

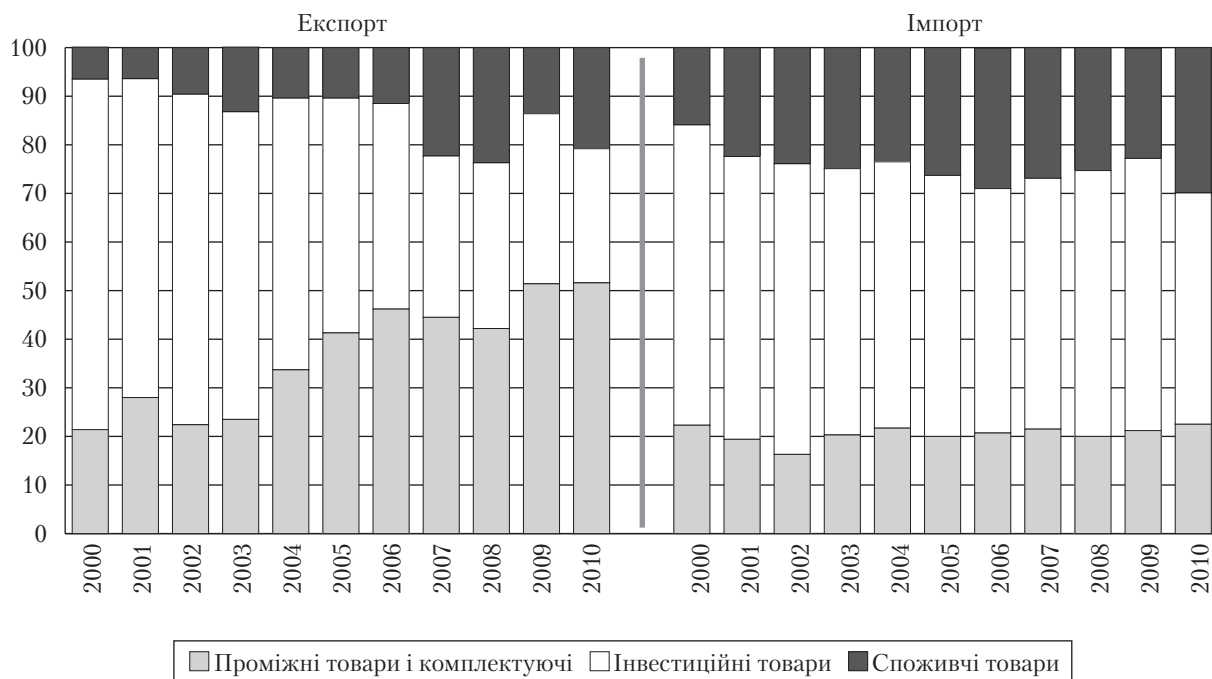


Рис. 5. Структура зовнішньої торгівлі України з ЄС-27 продукцією машинобудування у 2000–2010 роках, %

Джерело: розраховано автором за даними [13]

дії чинників фінансово-економічної кризи для трансформації власних конкурентних переваг.

Погіршення зовнішньоторговельного балансу відображає вузьку експортну базу економіки України, підкреслює її структурні недосконалості, свідчить, що в ній не акумульовано достатнього адаптаційного потенціалу, що призводить до перевищення темпів приросту імпорту над експортом. Крім того, динаміка внутрішнього виробництва не встигає за зростаючим інвестиційним попитом, а збільшення реальних доходів населення та розширення обсягів споживчого кредитування в умовах низького рівня вітчизняної пропозиції обумовлює підвищення попиту на імпортовані товари тривалого користування.

Таким чином, первинними обмеженнями, що стримують поглиблення торговельних взаємозв'язків України з ЄС, є чинники, які за своїм характером стосуються передусім структурних і технологічних аспектів розвитку української економіки. Вони полягають у повільності необхідних структурних перетворень, повільному зростанню рівня інноваційно-технологічної конкурентоспроможності як вітчизняних виробників, так і країни в цілому, невідповідності продукції

європейським стандартам, недоліках стратегічного управління підприємствами. Низький рівень дієвості економічної політики держави щодо усунення цих чинників і зумовлює низькі темпи нарощування конкурентних позицій України на ринках країн ЄС.

Водночас, незважаючи на низку перепон для розвитку торговельних відносин між Україною та ЄС, слід відзначити, що з точки зору експорту ринки Євросоюзу потенційно привабливі, оскільки є найбільшими ринками країн-сусідів України як за розмірами населення, так і за ВВП. Крім того, ці ринки є вимогливішими з точки зору якості та технологічності товарів, таким чином зростання частки експорту на них означатиме задоволення дуже високих стандартів попиту, що вимагатиме вдосконалення технологічної та виробничої бази вітчизняної економіки, пошуку механізмів її інноваційного забезпечення.

Крім того, ЄС є значним джерелом інвестицій та інвестиційного імпорту в Україну, необхідних для її технологічної модернізації та економічного розвитку. Отже, посилення і поглиблення співпраці з країнами Європейського Союзу є важливим напрямом політики забезпечення конкурентоспроможності економіки України.

Список використаних джерел

1. Давиденко, С. В. Стан та перспективи розвитку зовнішньоторговельного співробітництва України / С. В. Давиденко, Д. Ю. Венцовський // Україна в 2007 році : щорічні оцінки суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку : монографія / за заг. ред. Ю. Г. Рубана. – К. : НІСД, 2007. – С. 252–262.
2. *Bilateral relations. Statistics. Ukraine* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113459.pdf
3. Мовчан, В. Економічна інтеграція і кооперація : Україна та ЄС. Підсумки 2009 року / В. Мовчан, А. Кобилянська, Н. Сисенко // *International Review*. – 2009. – № 4. – С. 4–28.
4. Мовчан, В. Вплив світової кризи на економічні відносини України та ЄС / В. Мовчан // *International Review*. – 2010. – № 1. – С. 4–18.
5. Місяць, Т. В. Торгівля України та ЄС під час і після світової кризи / Т. В. Місяць // *Економіка і прогнозування*. – 2010. – № 3. – С. 49–60.
6. *Модернізація України – наш стратегічний вибір* : Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. – К. : НІСД, 2011. – 432 с.
7. Покришка, Д. С. Конкурентоспроможність економіки України : стан та перспективи зміцнення / Д. С. Покришка // Україна в 2007 році : щорічні оцінки суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку : монографія / за заг. ред. Ю. Г. Рубана. – К. : НІСД, 2007. – С. 242–252.
8. Lafay, G. The Measurement of Revealed Comparative Advantages / G. Lafay // *International Trade Modelling* / M. G. Dagenais, P. A. Muet (eds). – London : Chapman & Hall, 1992. – P. 209–234.
9. Curran, L. Evolution of EU and its Member States' Competitiveness in International Trade / L. Curran, S. Zignago, 2009. – P. 43 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2009/march/tradoc_142475.pdf
10. Gaulier, G. EU15 trade with emerging economies and rentier states : leveraging geography / G. Gaulier, F. Lemoine, D. Ünal / Working Paper. – Paris : CEPII, 2009.
11. Lall, S. The technological structure and performance of developing country manufactured exports, 1985–98 / S. Lall // *Oxford Development Studies*. – 2000. – № 28(3). – P. 337–369.
12. *Динамика* и структура импорта в условиях укрепления рубля / Ин-т комплекс. стратег. исследований [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.icss.ac.ru/userfiles/file/public_pdf767.pdf
13. *World Integrated Trade Solution (WITS)* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.wits.worldbank.org>

ОСОБЛИВОСТІ ОРГАНІЗАЦІЙНОГО ТА ІНСТИТУЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ У ЄС НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ

Резнікова Ольга Олександрівна,
кандидат економічних наук

Розглянуто проблеми організаційного та інституційного забезпечення функціонування Європейського Союзу в умовах розгортання регіональної економічної кризи. Проаналізовано особливості діяльності новостворених наднаціональних органів управління ЄС.

Ключові слова: інтеграція, Європейський Союз, економічна криза, наднаціональні органи управління.

Інтеграційні процеси вивчаються науковцями різних спеціальностей – економістами, політологами, міжнародниками, істориками. Незважаючи на високий ступінь дослідженості цієї тематики, інтерес до неї останнім часом лише зростає. Це зумовлене актуальними процесами, що відбуваються нині як на глобальному рівні (вони пов'язані, зокрема, з необхідністю реформування провідних міжнародних інститутів, таких як ООН, НАТО, ОБСЄ), так і на регіональному (формування нових міждержавних утворень на теренах колишнього СРСР, розвиток кризових процесів у Євросоюзі, посилення регіоналізму в Східній Азії та Африці).

Маючи, як правило, економічну основу, інтеграція держав дозволяє вирішувати складні політичні та воєнні завдання. Водночас на заваді розвитку навіть найпотужніших інтеграційних утворень можуть стати суттєві диспропорції внутрішнього розвитку, неефективність системи прийняття управлінських рішень, ідеологічні розбіжності та інші чинники. Наслідком їх дії можуть бути масштабні соціально-економічні та політичні кризи, дезінтеграційні процеси або навіть повний розпад таких міждержавних утворень (як це сталося, наприклад, із СРСР).

На сьогодні підвищена увага світової спільноти прикута до ситуації в Європейському Союзі. Передусім це зумовлено тим, що в умовах високого рівня глобалізації поглиблення економічних проблем у євросоні загрожує ланцюговою реакцією кризових явищ у зростаючих масштабах, породжуючи нову хвилю світової фінансово-економічної кризи.

Неспроможність країн Євросоюзу розв'язати суттєві макроекономічні та фінансові проблеми ані власним коштом, ані за рахунок об'єднаних ресурсів ЄС стала очевидною ще наприкінці літа – на початку осені 2011 року. Вже у вересні значне занепокоєння світової спільноти з цього приводу спонукало керівництво провідних країн до розробки плану антикризових дій для врятування євросоні, який було розглянуто на зустрічі міністрів фінансів «Великої двадцятки» (G20) за участі керівників МВФ і Світового банку.

На саміті ЄС 26-27 жовтня 2011 року були прийняті важливі рішення щодо списання 50 % боргів Греції, підвищення упродовж наступного року власного капіталу провідних європейських банків, збільшення обсягів Європейського фонду фінансової стабільності (ЄФФС) до 1 трлн євро. При цьому збільшення обсягів ЄФФС не передбачає нових фінансових вливань, а є відображенням складної системи банківських гарантій, під які фонд зможе залучати кредити на фінансових ринках. Це дасть можливість ЄФФС виступати в ролі страховика держоблігацій проблемних економік, а у разі дефолту країни-члена євросоні Фонд зможе мінімізувати втрати.

Прийняті рішення дозволили на певний час стабілізувати світові валютні та фондові ринки. Проте для забезпечення надійних гарантій економічної безпеки в євросоні цього виявилось замало. Наявність значних боргових проблем в Італії – одній із найпотужніших економік світу – та низці інших країн ЄС суттєво ускладнює ситуацію.

Стратегічні пріоритети, №1 (22), 2012 р.

За даними МВФ, до кінця 2011 року розмір боргу Італії сягнув 120 % ВВП, і за наявної ситуації вона зможе за п'ять років зменшити його лише на 2 % (у Греції криза почалася, коли розмір боргу досяг 115 % ВВП).

У процесі підготовки та реалізації антикризових заходів, починаючи з 2008 року, Євросоюз зіткнувся з новими проблемами: складність організаційних процедур значно обмежує можливості швидкого й ефективного реагування на кризові ситуації в масштабах всього ЄС. Хоча підписання у 2007 році Лісабонської угоди заклало необхідне підґрунтя для удосконалення організаційних основ ЄС, складний і довгий шлях реалізації досягнутих домовленостей на практиці не дозволив Євросоюзу суттєво зміцнити свої позиції та пом'якшити масштабні наслідки кризи.

Аналіз подій 2008-2009 рр. та економічної ситуації, що склалася потім, підтвердив необхідність зміни інтеграційного вектора ЄС із розширення на поглиблення. Цей процес обумовлений об'єктивною необхідністю – збільшенням економічної неоднорідності в ЄС на тлі послаблення наглядових і контрольних функцій в економічній сфері.

За оцінками експертів, розрив у рівнях доходів найбідніших і найбагатших країн Європейського Союзу сягає 35 разів.

Хоча проблема пошуку нових ринків збуту європейської продукції за погіршення показників економічного зростання залишається однією з найактуальніших, розширення економічної інтеграції за рахунок приєднання «слабких» країн уже не приваблює ЄС передусім через суттєвий тягар проблем і ризиків, що додаються внаслідок цього.

Своєю чергою у громадянських суспільствах країн, що оголосили про свої євроінтеграційні наміри за часів зміцнення економічної та політичної могутності ЄС, розгорнулися дискусії щодо доцільності зміни власного зовнішньополітичного курсу. Особливо гостро постають такі питання на тлі поглиблення кризи єврозони та намагань урядів країн-членів ЄС забезпечити національні економіки.

Так, Чехія та Польща прийняли рішення призупинити процеси приєднання до єврозони, а Болгарія – не проводити переговори щодо приєднання, заплановані на осінь 2012 року.

Слід зазначити, що поглиблення інтеграційних процесів вимагає відповідних інституційних змін у системі забезпечення економічної та політичної стабільності Євросоюзу. Враховуючи, що основним джерелом загроз економічній безпеці ЄС під час фінансово-економічної кризи 2008-2009 рр. став фондовий ринок, країни Євросоюзу визнали необ-

Стратегічні пріоритети, №1 (22), 2012 р.

хідність посилення контролю та нагляду за цією сферою.

На саміті ЄС у грудні 2009 року було ухвалено принципове рішення про створення нової наднаціональної архітектури нагляду та контролю за фінансовими ринками, основу яких мали скласти Європейська рада аналізу системних ризиків (*European Systemic Risk Board, ESRB*) і Європейська система фінансових контролерів (*European System of Financial Supervisors, ESFS*). Нині можна підбити перші підсумки їх функціонування.

Європейська рада аналізу системних ризиків як незалежний орган була створена під час запровадження макропруденційного нагляду за фінансовими ринками на рівні ЄС з метою запобігання або пом'якшення наслідків системних ризиків для фінансової стабільності. Вона має сприяти нормальному функціонуванню внутрішнього ринку і тим самим забезпечити стійкий внесок фінансового сектору в економічне зростання.

ESRB утворено відповідно до Регламенту Європейського парламенту і Ради ЄС № 1092/2010 від 24.11.2010. Діяльність інституції забезпечується Європейським центральним банком, а місцем розташування визначено Франкфурт-на-Майні. Завдання ЄЦБ щодо функціонування *ESRB* визначені Регламентом Ради ЄС № 1096/2010 від 17.11.2010. Законодавство, згідно з яким утворено *ESRB*, набуло чинності 16 грудня 2010 року.

Основними завданнями *ESRB* визначені такі:

- збір та аналіз необхідної інформації;
- виявлення та визначення пріоритетності системних ризиків;
- визначення сфер, де такі системні ризики вважаються значними;
- надання рекомендацій щодо виправлення становища у зв'язку з виявленими ризиками;
- надання в разі виявлення ризиків або загрози виникнення надзвичайних ситуацій конфіденційної інформації Раді ЄС з оцінкою ситуації для прийняття відповідного рішення;
- здійснення моніторингу результатів застосування застережень і рекомендацій;
- співпраця з органами Європейської системи фінансових контролерів, зокрема з метою визначення кількісних і якісних показників для ідентифікації та вимірювання системних ризиків;

– координація своєї діяльності з діями міжнародних фінансових організацій, зокрема МВФ і Радою з фінансової стабільності (*FSB*), а також органами макропруденційного нагляду за фінансовими ринками інших країн.

За необхідності інформація про виявлені *ESRB* ризики та визначені застереження може

бути доведена громадськості та професійним учасникам фінансових ринків.

Хоча з моменту прийняття принципового рішення про утворення *ESRB* минуло вже понад півтора року, процес становлення цієї інституції ще триває. На прес-конференції керівників Генеральної дирекції *ESRB* Жан-Клода Тріше, Мервіна Кінга, Андре Енріа 22 червня 2011 року [1] стало відомо, що Консультативний науковий комітет (*ASC*) тільки-но зібрався уперше. Триває процес створення необхідної інформаційної бази, без чого неможливе повноцінне функціонування інституції. На момент проведення зазначеної прес-конференції Генеральна дирекція *ESRB* ще працювала над такими головними питаннями, як:

- узгодження процедури збору інформації для здійснення макропруденційного нагляду за фінансовою системою ЄС;

- укладання угоди з трьома іншими європейськими наглядовими органами щодо конфіденційності процедури обміну інформацією;
- визначення технології виявлення ризиків;
- узгодження меж повноважень відповідних національних регуляторів та *ESRB*.

Враховуючи суттєву обмеженість функціональної спроможності нової інституції, не дивно, що характеристика поточної ситуації, оприлюднена Генеральною дирекцією *ESRB* на зазначеній прес-конференції, мала занадто оптимістичний вигляд. Зокрема, було відзначено прогрес, досягнутий у відновленні реального сектору економіки та зусилля держав-членів ЄС, спрямовані на те, щоб забезпечити державним фінансам стійку основу, оскільки вони є важливими елементами забезпечення стабільної фінансової системи у майбутньому. Проте вже з серпня 2011 року почалися періодичні падіння фондових індексів по всьому світу, спричинені негативними прогнозами щодо перспектив економічного розвитку США та ЄС, а у вересні до порядку денного було внесене питання про порятунок єдиної європейської валюти.

Європейська система фінансових контролерів є новою структурою нагляду за фінансовими ринками ЄС. До складу *ESFS* увійшли три новостворені установи: Європейський орган з банківської діяльності (*European Banking Authority, EBA*), Європейський орган зі страхування та пенсійного забезпечення (*European Insurance and Occupational Pensions Authority, EIOPA*) і Європейський орган із цінних паперів та фондового ринку (*European Securities and Markets Authority, ESMA*), замінивши відповідно Європейський комітет банківського нагляду (*CEBS*), Європейський комітет страхового та пенсійного нагляду (*CEIOPS*) та Європейський комітет регуляторів ринку цінних паперів (*CESR*).

Схвалена Європейською комісією у грудні 2009 року Угода про утворення *EBA* у Лондоні, *ESMA* у Парижі і *EIOPA* у Франкфурті була підтримана Європарламентом лише у вересні 2010 року після її доопрацювання. Діяльність зазначених інституцій мала розпочатися із січня 2011 року.

Основним завданням агенцій є нагляд за діяльністю банків, фінансових і страхових компаній, пенсійних фондів. До функцій *ESFS* належить контроль за виконанням загальноєвропейських банківських правил, а також моніторинг виконання екстрених антикризових заходів.

Вперше висновок про недосконалість системи фінансового нагляду ЄС було зроблено у Доповіді групи де Лароз'єра [2] (*The de Larosiere Group*) від 25 лютого 2009 року. Зазначалося, що контроль за діяльністю фінансових установ на спільному європейському ринку здійснювався переважно національними регуляторами та був нерівномірним і неузгодженим. Необхідність подолання наслідків фінансово-економічної кризи 2008-2009 рр. і недопущення виникнення нових ризиків у відповідній сфері вимагала запровадження загального для всіх членів ЄС порядку координації дій учасників фінансових ринків, а також розробки механізмів реалізації заходів швидкого реагування на загрози.

Основними повноваженнями *ESFS* визначені такі:

- розробка проекту Зводу правил щодо технічних стандартів (нормативів) для загальноєвропейського фінансового ринку, який має бути схвалений Європейською Комісією;

- сприяння підготовці угоди щодо обміну інформацією між національними наглядовими органами, а у разі потреби – участі при вирішенні будь-яких спорів з метою прийняття узгоджених управлінських рішень;

- забезпечення послідовного застосування правил і технічних стандартів Євросоюзу, у тому числі шляхом розгляду відповідних запитів;

- здійснення прямих наглядових повноважень щодо кредитних рейтингових агентств;

- координація дій та прийняття рішень у надзвичайних ситуаціях.

Нова система нагляду за фінансовими ринками ЄС базується на принципах партнерства, гнучкості й підпорядкованості, має зміцнити довіру між національними наглядовими органами, гарантуючи, крім іншого, відповідність їх дій потребам забезпечення фінансової стабільності.

Як і у випадку з *ESRB*, наразі зарано говорити про повноцінну діяльність *ESFS* та її помітний внесок у подолання наслідків фінансо-

Стратегічні пріоритети, №1 (22), 2012 р.

во-економічної кризи 2008-2009 рр., а також у вирішення поточних кризових явищ у еврозоні, зумовлених передусім критичним розбалансуванням державних фінансів окремих країн (Греції, Ірландії, Італії, Португалії).

Процес утворення нових наднаціональних органів Євросоюзу не обмежується лише фінансовою сферою. Так, у рамках дискусії щодо інституційного забезпечення макроекономічної та макрофінансової стабільності привертають увагу ініціативи Німеччини та Франції щодо формування «економічного уряду» ЄС. Нині принципової згоди щодо цього питання немає: на тлі загострення проблем у еврозоні, обумовлених борговою кризою в Греції, суттєво посилюються позиції противників поглиблення економічної інтеграції, які виступають за обмеження повноважень наднаціональних структур, а в країнах-донорах послаблюється підтримка населенням політики правлячих сил.

Так, згідно з проведеними у ФРН соціологічними дослідженнями, за останні півроку Ангела Меркель втратила підтримку понад 10 % німців. Більшість громадян (57 %) вважає, що вона займає недостатньо жорстку позицію щодо врегулювання ситуації у Греції. За даними *CNN*, дії чинного канцлера повністю підтримують лише 15 % виборців. Майже 40 % німців бажає вийти з єдиного валютного простору та повернути дойчмарку. Підтримують правлячий нині Християнсько-демократичний союз 36 % населення. На противагу політичному курсу ХДС, основою тезою соціал-демократів – провідної партії опозиції – є запровадження протекціонізму в економічній сфері.

Очевидно, що низька ефективність реалізації антикризових заходів обумовлена недосконалістю системи прийняття управлінських рішень і контролю за їх виконанням у межах Євросоюзу.

Суттєві рішення щодо **поглиблення економічної інтеграції в рамках країн еврозони** були прийняті на саміті ЄС 8-9 грудня 2011 року. Зокрема, було затверджено низку заходів з посилення фінансової дисципліни, зміцнення інструментів економічної стабілізації, покращення координації управління в ЄС. Найрадикальнішими можна визнати нові бюджетні правила, що стосуються зниження країнами еврозони дефіцитів державних бюджетів до 0,5 % ВВП, автоматичного застосування санкцій до країн, що перевищуватимуть межу бюджетного дефіциту у 3 % ВВП (якщо цього не заперечуватимуть країни-члени, що складають у еврозоні кваліфіковану більшість), дотримання ліміту державного боргу на рівні не вище 60 % ВВП.

Стратегічні пріоритети, №1 (22), 2012 р.

В частині фінансового забезпечення економічної стабілізації досягнуто домовленості про прискорення введення в дію Європейського механізму стабільності (*ESM*), перегляд у березні 2012 року стелі Європейського фонду фінансової стабільності (*EFSD*), надання додаткових кредитних ресурсів МВФ.

Крім того, низку антикризових рішень було прийнято напередодні Європейським центральним банком. Зокрема, знижено облікову ставку до 1,0 %, заплановано провести два тендери з надання європейським банкам кредитів на 3 роки.

Водночас глобальним інвесторам не додало оптимізму те, що схвалені самітом рішення поширюватимуться лише на країни еврозони (17) і тих, що мають намір добровільно приєднатися до угоди (на сьогодні таких країн 6 – Болгарія, Данія, Латвія, Литва, Польща та Румунія). Рішення про підписання нового договору про ЄС, де будуть закріплені жорсткіші умови економічної інтеграції та змінені принципи управління ЄС, на якому наполягали Німеччина і Франція, прийняти не вдалося. Проте саміт ЄС підтвердив намір країн-членів рухатися шляхом посилення економічної інтеграції.

Поточні проблеми в ЄС призвели до певних суперечностей між країнами-членами не лише з питань управління в економічній сфері (незможність прийняття узгоджених антикризових рішень з підтримки еврозони усіма членами ЄС), а й із низки зовнішньополітичних питань (здійснення єдиної міграційної політики, передусім щодо «закриття кордонів» для емігрантів та біженців з-поза меж ЄС, єдиної зовнішньої політики, насамперед щодо участі у військовій операції в Лівії).

Такі розбіжності ускладнюють функціонування нової зовнішньополітичної та дипломатичної інституції – **Європейської служби зовнішньополітичної діяльності (ЄСЗД)**, створення якої було однією з вимог Лісабонської угоди.

Служба призначена для чіткішої координації європейської зовнішньої політики й ефективного представництва ЄС за кордоном. Проект створення ЄСЗД (фактично МЗС Євросоюзу) був представлений на саміті ЄС 25-26 березня 2010 року і зазнав різкої критики як з боку інституцій Союзу (зокрема Парламенту і Комісії), так і держав-членів. 8 липня 2010 року Європарламент схвалив доопрацьовану концепцію Європейської служби зовнішньополітичної діяльності. Офіційно ЄСЗД розпочала працювати з 1 грудня 2010 року.

На відміну від економічної інтеграції ЄС, що базується на делегуванні країнами значної частини суверенітету у відповідній сфері

наднаціональним органам, ситуація з формуванням і реалізацією спільної зовнішньої та безпекової політики ЄС є складнішою. Це зумовлене відмінністю національних інтересів та пріоритетів країн-членів у відповідних сферах, різними поглядами на питання безпеки тощо.

З першими труднощами ЄСЗД зіткнулася ще на етапі призначення керівництва інституції. За найвищі посади точилася боротьба між фактичними провідниками зовнішнього та безпекового курсу ЄС – Німеччиною, Францією, Великою Британією, з одного боку, та менш потужними країнами-членами, що претендують на підвищення своєї ролі у Євросоюзі й адекватне врахування власних інтересів.

11 березня 2010 року держави Вишеградської групи надіслали до керівних органів Євросоюзу спільну заяву про готовність виходу з ЄСЗД у разі неотримання відповідного представництва у новій єдиній дипломатичній службі. Вишеградську групу підтримали також країни Балтії, Румунія, Болгарія, Греція та Кіпр.

Інша хвиля критики щодо нової наднаціональної інституції була викликана необхідністю виділення додаткових коштів на її розгортання та функціонування в умовах тотального дефіциту державних фінансів у більшості країн ЄС.

Утворення ЄСЗД відкриває нові можливості для консолідації зусиль держав ЄС щодо реалізації спільної зовнішньої та безпекової політики, дозволяючи Євросоюзу діяти як єдиній потужній силі. Втім, не варто покладати на новостворену інституцію занадто великих надій, оскільки вона не є самостійною при прийнятті рішень. Фактично повноваження ЄСЗД обмежені наданням рекомендацій Європарламенту та виконанням рішень Європейської Ради, яка формує головну стратегію, визначає цілі та напрями спільної зовнішньої та безпекової політики ЄС.

Висновки

Під впливом фінансово-економічної кризи в ЄС відбувся перехід від політики лібералізації економічної сфери до жорсткішого регулювання з посиленням наднаціонального характеру інтеграційного об'єднання.

Питання розширення ринку збуту європейської продукції за рахунок приєднання до ЄС «слабких» країн уже не стоїть на порядку денному. Перспективнішим напрямом у цьому контексті виглядає активізація діяльності, спрямованої на створення нових зон вільної торгівлі.

Враховуючи складну процедуру створення наднаціональних органів у ЄС, наявність низки протиріч між країнами-членами, а також інші об'єктивні та суб'єктивні причини, новоутворені інституції – Європейська рада аналізу системних ризиків, Європейська система фінансових контролерів, Європейська служба зовнішньополітичної діяльності – наразі не виконують у повному обсязі визначені для них завдання.

Реформування системи нагляду та контролю за фінансовими ринками ЄС певним чином сприяло зниженню напруження у відповідній сфері, яка стала першоджерелом кризових явищ у 2008-2009 рр. Утім, нинішні проблеми єврозони змістились у сектор державних фінансів.

Боротьба з наслідками фінансово-економічної кризи 2008-2009 рр. стала важким тягарем для державних бюджетів низки країн ЄС, особливо тих, що традиційно мали значні бюджетні дефіцити. Повільне відновлення економічного зростання та труднощі із запровадженням жорстких бюджетних обмежень урядами окремих країн-членів не дозволили запобігти розгортанню боргових криз на території Євросоюзу. А зростання їх масштабів вже почало становити загрозу для стабільності європейської грошової одиниці.

Враховуючи, що спільних зусиль країн-членів ЄС виявилось недостатньо для врегулювання складної поточної економічної ситуації, та з метою недопущення поширення на весь світ нової хвилі кризи до порятунку єдиної європейської валюти долучилися провідні країни світу, які представляють G20, спільно з МВФ та Світовим банком.

Суттєво обмежує можливості швидкого й ефективного реагування на кризові ситуації складність організаційних процедур у Європейському Союзі, що також має бути враховане в реформах, які будуть запропоновані найближчим чином.

Список використаних джерел

1. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.esrb.europa.eu/news/pr/2011/html/is110622.en.html>
2. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ec.europa.eu/internal_market/.../docs/de_larosiere_report_en.pdf
3. *Глобальное конкурентное пространство* : монографія / О. Г. Белорус и др. – К. : КНЭУ, 2008. – 720 с.
4. *Мир после кризиса. Глобальные тенденции–2025 : меняющийся мир* : докл. Нац. развед. совета США. – М. : Европа, 2009. – 188 с.
5. *Чумаков, А. Н.* Глобализация. Контуры целостного мира : монографія / А. Н. Чумаков. – М. : Проспект, 2011. – 432 с.

ВПЛИВ ПРОЦЕСІВ ЄВРОПЕЇЗАЦІЇ НА ВДОСКОНАЛЕННЯ СТАНДАРТІВ І ПРАКТИКИ УПРАВЛІННЯ У РЕГІОНІ ЦЕНТРАЛЬНОЇ ЄВРОПИ

Лендъел Мирослава Олександрівна,
кандидат історичних наук

Проаналізовано різні концептуальні підходи до розуміння поняття «європеїзація», зокрема такий аспект, як вплив на систему врядування (управління) у країнах Європейського Союзу. Зроблено висновок, що у суспільствах Центральної Європи принцип політичної обумовленості був вирішальним чинником запровадження на субнаціональних рівнях стандартів і практик управління, інституціоналізованих ЄС. Ефективність впровадження цих інновацій залежала від досягнутого рівня демократичності субнаціональних інститутів і процесів.

Ключові слова: європеїзація, Європейський Союз, Центральна Європа, політична обумовленість, субнаціональні рівні управління.

Упродовж останніх двох десятиліть термін «європеїзація» увійшов до переліку найуживаніших у сфері соціальних наук, понад те, ця тема сформувала один з основних дискурсів європейської політології та практичної політики. Водночас розуміння сутності цього явища є різним: як результату чи процесу, ідеології чи навіть міфу, від бачення розвитку нової історії європейських країн як поширення єдиних цінностей та інститутів до визначення його як інструментального процесу запровадження у правове середовище країн Європейського Союзу (ЄС) норм, що є їх спільним доробком.

Чіткіше концептуалізувати це явище допомагає підхід Дж. Олсена, а саме виділення п'яти його вимірів: 1) процесу розширення ЄС; 2) розвитку європейських наднаціональних структур урядування; 3) запровадження в національні системи європейських інститутів і процесів; 4) експорту форм політичної організації; 5) проекту політичної уніфікації Європи [17, р. 924]. При цьому переважає підхід, згідно з яким основними акторами європеїзації є інститути ЄС, тому її синонімом є термін «ЄС-зація», хоча не заперечується і роль інших європейських структур, зокрема Ради Європи. З нашої точки зору, найточнішим є визначення, запропоноване К. Раделлі, відповідно до якого європеїзація є процесом а) створення; б) дифузії; в) інституціоналізації формальних і неформальних правил, про-

Стратегічні пріоритети, №1 (22), 2012 р.

цедур, політичних парадигм, стилів політичної поведінки, поширених ідеалів і цінностей, що вперше були сформованими в рамках політичного процесу в ЄС і після цього включеними у середовище національних політичних інститутів. Вона також є способом здійснення політики та домінуючим дискурсом [18].

Водночас адаптація національних політиків до стандартів ЄС почала розглядатись як реактивний і не завжди добровільний процес. Понад те, вчені допускали можливість зворотного впливу національних тенденцій на європейський політичний процес (підхід «знизу-вверх»), а також вірогідність різних наслідків адаптації суспільств до наднаціональних норм [10]. Не є правильним ототожнення європеїзації з конвергенцією політичних систем європейських країн, яка може відбуватися під впливом інших «неінтеграційних» процесів, а також із їх гармонізацією, оскільки запровадження вимог ЄС може мати наслідком диференційовані наслідки. Окрім того, значна частина спільного правового доробку має «м'який», рамковий характер.

В Україні явище європеїзації розглядається у працях І. Грицяка [1], О. Оржель [6], А. Семенович [9], учених, які брали участь у спеціалізованій конференції, що відбулася у 2009 році у Дніпропетровську (Л. Прокопенка, О. Рудіка, Н. Рудік) [7, 8]. На основі узагальнення концептів європейських фахівців європеїзація визначається як процес становлення

наднаціональних інститутів, формування практики європейського багаторівневого врядування та національних інституційних конфігурацій під впливом і тиском ЄС. Робиться висновок, що європеїзацію не можна розглядати лише як конвергенцію чи уніфікацію адміністративних і політичних систем: відмінні національні середовища по-різному реагують на прийняття правових актів ЄС, незважаючи на їх статус обов'язкових для імплементації.

Зауважимо, що вітчизняні вчені, як і зарубіжні, пропонують розглядати явище європеїзації як двосторонній процес взаємодії між європейським і національним (субнаціональним, місцевим) рівнями політичного процесу й управління. Водночас питання про процес і результати запровадження нових стандартів управління, зокрема на субнаціональних рівнях організації влади, не стало об'єктом окремої уваги фахівців. При тому, що саме у територіальних громадах і регіонах формується громадська легітимізація запроваджених інститутів, тобто визнання їх ефективності, або ж – якщо це не вдасться – формування локального євроскептицизму. Враховуючи ці обставини, визначаємо **метою даної статті** з'ясування ролі явища європеїзації у процесах модифікації інститутів, стандартів і практик управління на субнаціональних рівнях у регіоні Центральної Європи упродовж 1990–2000-х років.

Розширення ЄС на Схід, яке де-юре розпочалось у 1993 році, коли для країн Центральної Європи (ЦЄ) були розроблені Копенгагенські критерії, визначило нові змістовні аспекти поняття європеїзації, а саме впровадження нових інститутів і практик в умовах суспільств, що перебувають на етапі системної трансформації, і тому воно стало синонімом для понять демократизації та модернізації. Європеїзацію країн ЦЄ слід розглядати у форматі **політики обумовленості**, яку інститути ЄС проводять щодо регіону, в такий спосіб змушуючи запроваджувати *acquis communautaire*, включно з новими стандартами управління.

Можна виділити п'ять основних інструментів здійснення політики обумовленості. Основним із них є так зване **відкриття воріт**, тобто започаткування з країнами регіону переговорів щодо вступу до ЄС. Іншими формами впливу є **запровадження механізмів бенчмаркінгу та моніторингу** для нагляду за процесом здійснення реформ, **імплементація норм європейського права та створення необхідних інститутів**. Роль своєрідного об'єктивно необхідного для втілення перетворень «пряника», що стимулює здійснювати необхідні нормативні зміни, виконує **фінансу-**

вання із програм ЄС. Також слід згадати **консультування та «подвоєння»** (англ. *twinning*), у рамках яких європейські бюрократи передають навички «європеїзації» [11].

Дослідники проблеми по-різному оцінюють наслідки впливу ЄС: більшість вважає інтеграцію основним стимулом для проведення демократичних реформ у постсоціалістичних суспільствах, оскільки стратегія політичної обумовленості визначила прийняття норм ліберальної демократії як умову отримання винагород, зокрема членства у європейській спільноті. У практичній площині вимоги ЄС щодо політичного розвитку країн-кандидатів були формалізовані у Копенгагенських критеріях (потреба забезпечення стабільності інститутів, що гарантують демократію, верховенство закону, права людини, повагу і захист прав меншин) [21, р. 4].

Упродовж останніх років у політичній науці започатковано аналіз залежності між існуючим демократичним потенціалом суспільства та його спроможністю адаптувати інститути, правила й політики, створені поза його межами. Тим більше, що європеїзація, на думку політологів-скептиків, звелася до експорту «дефіциту демократії» з ЄС до ЦЄ, а це сформувало загрозу для створення у регіоні органічних легітимних демократичних режимів учасницького типу. Оптимальним вирішенням цієї проблеми є засвоєння нових норм бюрократією та громадянами для того, щоб вони не сприймалися як «чужорідне тіло» (Дж. Ейк'ерт) [12].

Водночас, беручи до уваги саме фактор дефіциту демократії при впровадженні перетворень відповідно до європейських нормативних схем, можна стверджувати, що у ЦЄ було досягнуто більшої порівняно з іншими країнами-членами ЄС уніфікації управлінських стандартів і політик. Досягнутий рівень конвергенції пояснюється кількома причинами: по-перше, нові норми та інститути сприймалися у постсоціалістичних суспільствах як більш модерні й демократичні, ніж попередні; по-друге, у регіоні здебільшого був відсутній інституційний опір інноваціям, що пояснюється відсутністю сформованого прошарку бюрократії, яка могла б запропонувати нову управлінську модель проведення реформ. І нарешті, як уже було зазначено, сприйняття нових правил гри вважалось необхідним кроком для отримання фінансування із програм і структурних фондів ЄС.

Беручи до уваги потребу аналізу адаптації нових правил на субнаціональних рівнях організації влади, у рамках вивчення європеїзації було сформовано концепт багаторівневого

Стратегічні пріоритети, №1 (22), 2012 р.

врядування. Він розглядає процес прийняття рішень у Європі як такий, що поділяється акторами наднаціонального, національного, регіонального та місцевого рівнів, які є різними за статусом – публічними, неурядовими та приватними. Європеїзація пояснюється як процес формування політичних мереж, що здійснюють експорт та імпорт інтересів різних акторів і політичних інновацій [5].

Уже згадуваний І. Грицяк зробив висновок, що вперше на нормативному рівні поняття «європейське управління» використовувалося у проекті Конституції для Європи, яке замінило терміни «європейське врядування» та «правління в Європейському Союзі». Європейське управління визначається як правила, процедури та дії наднаціональних інститутів ЄС [2]. Однак, незважаючи на уточнення назви, подібно до концепту врядування, європейське управління має наднаціональний, національний, регіональний та місцевий рівні. Погоджуємося з фахівцями з Дніпропетровська, що багаторівневі системи управління потребують встановлення балансу між єдністю і багатоманітністю, центральною координацією та місцевою автономією [7, с. 5].

У переліку Копенгагенських критеріїв децентралізація системи публічного управління не вказана, однак вона є важливою для забезпечення такого політичного критерію як незалежність, прозорість, відповідальність та ефективність інститутів публічного управління. У грудні 1995 року на саміті у Мадриді Європейська Рада також вказала на необхідність у рамках передуступних стратегій забезпечити пристосування адміністративних структур кандидатів до умов ЄС [14]. Наприкінці першого постсоціалістичного десятиліття серед 31-го розділу політичних, соціальних та економічних критеріїв досягнення центральноєвропейськими країнами *acquis communautaire* також було визначено досягнення стандартів регіональної політики ЄС. У цьому контексті аналізувався механізм управління на субнаціональному і, опосередковано, на місцевому рівнях, оскільки інституційна система прийняття рішень розглядалася як важливий елемент пристосування адміністративного простору країн-кандидатів до політики ЄС, зокрема участі у функціонуванні структурних фондів.

Оскільки саме через запровадження принципів європейської регіональної політики відкривається доступ до ресурсів фондів і програм ЄС для органів публічної влади, запровадження управлінських схем, розроблених Європейською Комісією, на регіональному і місцевому рівнях створює можливість прослідкува-

Стратегічні пріоритети, №1 (22), 2012 р.

ти процес їх адаптації до субнаціональних соціально-політичних середовищ, виявити рівень «еластичності» у різних країнах, а також швидкість, з якою постсоціалістичні еліти здійснили необхідні перетворення, та чинники, що зумовлювали цей поступ [16, р. 221].

Аналіз реформування регіональної політики в центральноєвропейських країнах – Польщі, Чехії та Словаччині – вказує, що обрана модель організації влади та управління на субнаціональних рівнях була компромісом між інтересами внутрішніх політичних акторів та зовнішніми впливами ЄС, зокрема конфігурацією правлячих політичних сил. Найкраще ілюструє цю тезу досвід Словаччини, для якої у період 1993–1998 років було характерним надання великих повноважень національним органам влади. Це, з одного боку, зумовлювалося потребою забезпечити сталість новоствореної держави, а з іншого – авторитарним стилем правління прем'єр-міністра В. Мечіара [4]. Так, відповідно до прийнятого у 1996 році закону про організацію місцевих державних адміністрацій було створено територіальні органи державної влади, яким були передані компетенції та ресурси, на які могли претендувати громади, й водночас призупинено розробку моделей регіоналізації країни, що передбачали створення відповідного самоврядування [23]. Крім того, уряд надавав дотації та субсидії для підтримки розвитку тим громадам, які очолювалися представниками чи прибічниками правлячої партії «Рух за демократичну Словаччину» [13].

Подальший процес децентралізації влади, включно з передачею компетенцій місцевим громадам, був відновлений лише після парламентських виборів 1998 року, коли була сформована нова парламентська коаліція з опозиційних до уряду В. Мечіара партій [20]. У сфері територіального розподілу влади було декларовано політику розширення безпосередньої демократії та децентралізації повноважень, зокрема формування регіональних структур, спроможних виконувати функцію бенефіціара фінансових ресурсів ЄС. Як її результат, з 1 січня 2002 року територія країни була поділена на вісім регіонів, що мали обрані органи самоврядування.

Доказом вирішальної ролі ЄС у проведенні регіональних реформ у ЦЄ є вже той факт, що вони були ініційовані лише у другій половині 1990-х, і навіть у тих країнах, де не склалися гібридні політичні режими, однак тривали політичні дискусії між представниками парламентських партій щодо оптимальної (вигідної з точки зору політичної кон'юнктури) схеми адміністративно-територіального поділу.

Саме тоді національні уряди погодилися на моніторинг їх законодавства та інших управлінських норм взамін започаткування процесу розширення.

У Польщі воєводства (регіони) як одиниці територіального самоврядування були сформовані з 1 січня 1999 року, в Чехії поділ території на краї (регіони) був здійснений у 2000 році. Також для залучення до фінансування із структурних фондів і програм ЄС необхідним було створення спеціалізованих управлінських структур, заснованих на засадах партнерства між різними рівнями влади та громадянським суспільством і бізнесом, метою яких були менеджмент і моніторинг реалізації проектів, співфінансованих ЄС.

ЄС мав можливість впливати на адміністративно-територіальний устрій країн-членів через систему статистичної класифікації «Номенклатура територіальних одиниць для статистики» (*NUTS*), яка була запроваджена у 1980-х і модифікована у 2003 році. Зокрема, після реформи рівні *NUTS* 4 і 5 були вилучені із загальної класифікації та отримали статус «Локальних адміністративних одиниць». Для отримання статусу *NUTS* 3 територія мала нараховувати 150–800 тис. осіб населення, *NUTS* 2 – від 800 тис. до 3 млн осіб, *NUTS* 1 – 3–8 млн осіб [19]. Водночас фактор забезпечення класифікації соціально-економічної статистики не мав імперативного характеру: кількість та рівень підпорядкування адміністративних одиниць визначалися національним законодавством, а для потреб статистичного аналізу розвитку території ЄС держави могли формувати статистичні утворення шляхом умовного об'єднання чи, навпаки, розподілу існуючих структур. Так, Словаччина, незважаючи на те, що з 2002 року складається з восьми адміністративно-територіальних регіонів, для потреб європейської статистики розподіляється на чотири макрорегіони зі статусом *NUTS* 2.

Більшою мірою вплинув на організацію управління на субнаціональних рівнях фактор участі у програмах і структурних фондах ЄС, зокрема Фонді згуртування та Європейському фонді регіонального розвитку. Одним із принципів їх функціонування є партнерство між Європейською Комісією та національними урядами, а також із регіональними, місцевими органами влади, що означає посилення контролю Комісії за адмініструванням бюджету та її вплив на процес децентралізації повноважень, проведення реформи адміністративно-територіального устрою. Так, у рамках Фонду згуртування основним критерієм отримання ресурсів ЄС була ви-

значена кількість осіб в адміністративно-територіальних одиницях, яка є мінімальною для розбудови соціально-економічної та адміністративної інфраструктури.

Про дієвість принципів обумовленості ЄС свідчить та обставина, що, наприклад, для еліт Чеської Республіки саме можливість отримати фінансування з європейських програм і фондів стала стимулом для прийняття у 2000 році оновленого Закону про громади. Було визначено, що великі спільноти могли уповноважуватися щодо надання державних послуг населенню цього та сусідніх територіальних колективів з одночасним переданням ресурсів. Зауважимо, що юридичні та адміністративні інструменти об'єднання територіальних громад, що були розроблені у 1990-х – запровадження критерію мінімальної чисельності населення у місцевих спільнотах (1 000 осіб), алгоритму амальгамації громад у результаті рішень їх представницьких органів чи проведення референдуму – виявилися невідалими [22].

Крім того, програми «подвоєння» (англ. *twinning*) за участю представників публічних організацій ЦЄ та інших європейських країн сприяли поширенню нових стандартів управлінської культури, соціалізації постсоціалістичних еліт через сприйняття нових норм поведінки. Втім, деякі дослідники (К. Дваєр) ставлять під сумнів модернізаторський характер цих відносин: асиметрія відносин між ЄС та ЦЄ, зокрема доступ до фінансування з програм Євросоюзу в обмін на реформи, мало наслідком формування «євро-еліти, яка є корумпована через євро-гранти, євро-фонди і євро-програми» [16]. Отож можна ще раз використати і розширити тезу Дж. Ейк'єрта, що європеїзація стимулює демократизацію, в тому числі процесу управління, лише у випадку, коли споживачі нових правил мають внутрішній потенціал і мотивацію для їх використання з метою підвищення ефективності своєї діяльності й, окрім того, існує контроль за використанням ресурсів європейських програм не лише з боку інститутів ЄС, а й національних акторів, зокрема громадськості.

Процес європеїзації стандартів і практик відбувається й на рівні місцевих громад, що володіють правовою, організаційною та фінансовою автономією, а отже й можливістю інноваційніше, ніж інші ланки, підходити до управлінської діяльності. Саме тому є підстави стверджувати, що на рівні місцевого урядування, чи-то управління, можливе співіснування європеїзації «зверху-вниз» і «знизу-вверх». У першому випадку йдеться про зміни у змісті та способах реалізації політики,

Стратегічні пріоритети, №1 (22), 2012 р.

що відбуваються у результаті залучення до європейських програм, у другому – про інституалізацію на рівні керівних інститутів ЄС кращих практик створення нових структур, а також здійснення процедур, що були винайдені й апробовані на рівні однієї-кількох громад, у тому числі й тих, що розташовані на території ЦЄ [15].

Таким чином, на субнаціональних рівнях управління в країнах ЦЄ європеїзація наприкінці 1990-х – упродовж 2000-х відбувалася насамперед з огляду на запропонований стимул участі у фінансових механізмах ЄС, зокрема використання коштів структурних фондів. Зокрема були використані такі основні інструменти (їх комбінація у різних країнах була різною):

- 1) створення регіонів як адміністративно-територіальних одиниць із самоврядними органами управління;
- 2) формування при потребі статистичних територіальних одиниць, відповідно до системи *NUTS*;
- 3) ініціювання спеціалізованих управлінських структур, заснованих на засадах партнерства між різними рівнями влади та грома-

дянським суспільством і бізнесом, метою яких були менеджмент і моніторинг реалізації проєктів, співфінансованих ЄС;

- 4) передача досвіду управлінцями «старих» країн-членів ЄС управлінцям із постсоціалістичних суспільств.

Якщо узагальнити досвід запровадження нових стандартів у регіоні ЦЄ, то можна зробити висновок, що ефективність цього процесу, критеріями якого є громадська підтримка перетворень і європейської інтеграції в цілому, покращення показників розвитку регіонів і громад, залежить від рівня інституалізації демократичних цінностей у середовищі бюрократії, оскільки у цьому випадку інновації не сприймаються як штучні. На нашу думку, центральноєвропейський досвід європеїзації управлінської практики на субнаціональних рівнях є корисним для України, яка через транскордонні регіони вже залучена до реалізації спільних регіональних і місцевих ініціатив з партнерами із сусідніх країн ЄС, а в середньостроковій перспективі має шанси долучитися до ширшого переліку програм Євросоюзу в обмін на прийняття принципу політичної обумовленості.

Список використаних джерел

1. Грицяк, І. А. Європейське управління : теоретико-методологічні засади : монографія / І. А. Грицяк. – К. : К.І.С., 2006. – 389 с.
2. Грицяк, І. А. Розвиток європейського управління у контексті впливу на державне управління в Україні / І. А. Грицяк [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.academy.gov.ua/ej/ej2/txts/phil0/05giadu.pdf>
3. *Європеїзація* публічного адміністрування в Україні в контексті європейської інтеграції : матеріали наук.-практ. конф., м. Дніпропетровськ, 17 грудня 2009 р. ; заг. ред. Л. Л. Прокопенка. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2009. – 224 с.
4. Земко, М. Традиции словацкой политики : демократия, авторитаризм, тоталитаризм / Михал Земко // Опыт демократических преобразований Словакии / ред. М. Бутора, Г. Месежников, М. Коллар. – Братислава, 2007. – С. 24–33.
5. Лендъел, М. Аналіз залежності між європеїзацією та консолідацією демократії у постсоціалістичних країнах Центральної Європи : різні теоретичні підходи / Мирослава Лендъел // *Європеїзація публічного адміністрування в Україні в контексті європейської інтеграції* : матеріали наук.-практ. конф., м. Дніпропетровськ, 17 грудня 2009 р. / заг. ред. Л. Л. Прокопенка. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2009. – С. 171–173.
6. Оржель, О. Європейська інтеграція та європеїзація : тотожність та відмінність / О. Оржель [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/PORTAL/soc_gum/Dums/2011_2/11ooyetv.pdf
7. *Процес* європеїзації та його особливості в посткомуністичних країнах Центральної та Східної Європи : наук. розробка / авт. кол. : Л. Л. Прокопенко, О. М. Рудік, В. В. Баштанник та ін. – К. : НАДУ, 2010. – 36 с.
8. Рудік, О. Вплив європеїзації на політичну трансформацію посткомуністичних країн Центральної та Східної Європи / О. Рудік [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/e-journals/Patp/2010_2/10romcse.pdf
9. Семенович, А. Вступ у ЄС як чинник трансформації країн-кандидатів з Центральної і Східної Європи / А. Семенович [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/slv/2011_11/st58.pdf
10. Adshhead, M. Conceptualising Europeanisation : Policy Networks and Cross-National Comparison / Maura Adshhead // *Public Policy and Administration*. – 2002. – Vol. 17, №. 2. – P. 25–42.

11. *Dîrzu, M.-S.* The Europeanization of Central and Eastern Europe / M.-S. Dîrzu // CES Working Papers. – 2011. – III (1). [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.cse.uaic.ro/WorkingPapers/articles/CESWP2011_III1.pdf
12. *Ekiert, G.* Dilemmas of Europeanization : Eastern and Central Europe after the EU Enlargement / Grzegorz Ekiert // Acta Slavica Iaponica. – 2008. – Т. 25. – Р. 1–28.
13. *Krivý, V.* Začiatok nekonečného príbehu : Slovensko v polovici 90. rokov – regionalne diferencovaná krajina / Vladimír Krivý // Decentralizácia na Slovensku : Bilancia Nekonečného Príbehu 1995–2005 ; ed. V. Nizhnyansky. – Bratislava : Úrad vlády Slovenskej republiky Kancelária splnomocnenca vlády SR pre decentralizáciu verejnej spravy, 2006. – Р. 15–31.
14. *Madrid* European Council 15 and 16 december 1995, Presidency Conclusions [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.europarl.europa.eu/summits/mad3_en.htm
15. *Marshall, A.J.* Europeanization at the Urban Level : Local Actors, Institutions and the Dynamics of Multi-Level Interaction / A. J. Marshall [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://aei.pitt.edu/1731/>
16. *O'Dwyer, O.* Reforming Regional Governance in East Central Europe : Europeanization or Domestic Politics as Usual ? / O. O'Dwyer // East European Politics and Societies. – 2006. – Vol. 20, № 2. – Р. 219–253.
17. *Olsen, J. P.* Many Faces of Europeanization / J. P. Olsen // Journal of Common Market Studies. – 2002. – Vol. 40, № 2. – Р. 921–952.
18. *Radaelli, C.* Wither Europeanization? Concept Stretching and Substantive Chance / C. Radaelli // European Integration Online Papers. – № 3 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eiop.ot.at/eiop/comment/1999-007c.htm>
19. *Regulation (EC) № 1059* of the European Parliament and of the Council of 26 May 2003 on the establishment of a common classification of territorial units for statistics (NUTS) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:154:0001:0041:EN:PDF>
20. *Svoboda, J.* Slovenská vládní koalice : její typová charakteristika / Jindřich Svoboda // Středoevropské politické studie. – 2000. – Vol. 2, № 2 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.cepsr.com/clanek.php?ID=127>
21. *Whitehead, W.* Three International Dimensions of Democratization / Laurence Whitehead // The International Dimensions of Democratization : Europe and the Americas / ed. L. Whitehead. – Oxford : Oxford University Press, 1996. – 243 p.
22. *128/2000 Sb. Zákon* ze dne 12. dubna 2000 o obcích (obecní zřízení) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.lexdata.cz/web/sb_free.nsf/c12571d20046a0b20000000000000000/c12571d20046a0b2c12568db004c4673?OpenDocument
23. *222/1996 Zákon* Národnej Rady Slovenskej Republiky zo 4. júla 1996 o organizácii miestnej štátnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zbierka.sk/zz/predpisy/default.aspx?PredpisID=13687&FileName=96-222&Rocnik=1996>

GOVERNMENT RELATIONS У ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ: МИНУЛЕ, СУЧАСНЕ, МАЙБУТНЄ

Клімович Сергій Олександрович

Досліджено стан ринку *Government Relations (GR)* у Європейському Союзі. Проаналізовано юридичне забезпечення відносин бізнесу з Європарламентом та Єврокомісією, а також механізми впливу груп інтересів на процес прийняття рішень в інституціях ЄС. Відзначено, що цей досвід є важливим для України, яка послідовно реалізує курс на євроінтеграцію.

Ключові слова: державне управління, зв'язки із громадськістю, *Government Relations*, лобізм, *public affairs*, адвокація, ЄС.

За своїм обсягом ринок *Government Relations* у Євросоюзі вже мало в чому поступається американському – посилюється роль євробюрократії, зростають ціни на послуги консультантів. А вже у Брюсселі та Страсбурзі приймаються рішення, що впливають на 80 % законодавства країн-членів ЄС. Досвід євролюбівання накопичувався протягом останнього півстоліття [4]. Відтак мета даної статті:

– розглянути коротку історію та сучасний стан ринку *GR* в ЄС;

– проаналізувати юридичне забезпечення, з яким працюють європейські фахівці із зносин з урядом;

– на практичних прикладах проаналізувати механізм впливу зацікавлених груп на процес прийняття рішень в інституціях ЄС, який можна використати в Україні.

Дослідження ринку *GR* у ЄС

Найпершим повним дослідженням ринку *GR*-послуг у ЄС є робота Крістіана Лаусена та Клаудії Яус [28]. Українською мовою перекладено і видано обмеженим накладом лише один практичний посібник – «Європейське любівання» відомого брюссельського фахівця Даніеля Гегена [12]. Взагалі дослідженням специфіки лобізму та *Government Relations* в інституціях Європейського Союзу на теренах колишнього СРСР займалося небагато дослідників, на відміну від аналізу відповідного американського досвіду. Серед українських науковців можна згадати хіба що В. Федоренка і Д. Базилевича [22]. Серед російських учених дослідників європейських *Government Relations* децю більше – А. Борєв [3–7], Г. Гаріфул-

Стратегічні пріоритети, №1 (22), 2012 р.

ліна [9–11], С. Перегудов [18], О. Бінецький [1], Т. Бордачов [24], І. Бусигіна [25], І. Семенко [20], Д. Торхов [21] тощо.

Євросоюз був створений у 1957 році, а вже наступного року з'явилися і досі впливові організації – *Committee of Agricultural Organizations in the EU / COPA (COPA-COGECA)* – організація, що захищає інтереси фермерів, та *UNICE* – Союз Промисловців та Конфедерації Робітників Європи. В 1960 році лобістських об'єднань уже було понад 200 [31]. Практика *GR* щодо структур ЄС була широко застосована лише за каденції Європарламенту 1979 року, склад якого був уперше обраний прямим голосуванням. Наступним кроком було прийняття у 1986 році *Single European Act* – перегляду Римських домовленостей 1957 року. Якщо до цього часу компанії займалися переважно реактивним (захисним) любіванням, то після 1980-х – проактивним (наступальним). Тоді ж почали з'являтися консалтингові кабінети [31]. Далі піки зростання *GR*-активності чітко корелюють із прийняттям Маастрихтської (1992), Амстердамської (1997) та Ніццької (2001) угод [5]. У 2006 році була прийнята Зелена книга ЄС – документ, присвячений підвищенню прозорості європейських інституцій [26].

Важливою подією стало набуття чинності Лісабонської угоди 1 грудня 2009 року, після чого значно зросла роль Європарламенту. Цей орган і став головним об'єктом уваги нинішнього покоління лобістів – не варто забувати, що діяльність ЄС відбивається на всій світовій економіці. За деякими оцінками, в різних структурах Євросоюзу діють понад 15 тис. компаній, що займаються *Government*

Relations (у 1992 році – близько 3 тис. [5, с. 2]). У лобістській індустрії зайнято до 50 тис. осіб. Станом на 1999 рік у Брюсселі було зареєстровано 290 консалтингових фірм із річним оборотом 663 млн євро, тоді як на лобізм витрачається щороку до 90 млн євро. Станом на 1992 рік у Брюсселі нараховувалося близько 3 тис. груп інтересів, у представництвах яких працювало до 10 тис. осіб. З цих компаній 500 були асоціаціями, 100 – юридичними фірмами, 100 – консалтинговими, 50 – представництвами регіонів і 200 – філіями ТНК [5, с. 5].

Майже 80 % цих компаній діють в інтересах другого сектору, 20 % лобістів працюють в інтересах різних регіонів ЄС (Асамблея європейських регіонів, Рада європейських муніципалітетів та регіонів тощо) і 10 % – представники недержавних організацій (*Human Rights Watch*, *Amnesty International*, *BEUC* – Європейська організація споживачів, *EAPN* – Європейська мережа боротьби проти бідності) [15]. За іншими даними, 32 % ринку займають торговельні федерації, 20 % – *GR/PA*-фірми, 13 % – штатні *GR*-фахівці, 11 % – недержавні громадські організації (НГО), 10 % – національні асоціації, 6 % – регіональні представництва, 5 % – міжнародні організації, 1 % – *think tanks* [30]. Близько 2600 груп інтересів мають постійні представництва у Брюсселі. Посилаючись на дослідний центр з нагляду над лобістами (так званий *watchdog*) – *Corporate Europe Observatory* – газета «Комментарии» наводить таку статистику: в червні 2008 року була введена добровільна реєстрація лобістів, станом на жовтень 2009 року зареєструвалося вже понад 2100 організацій, але це лише 14 % їх загальної кількості. Одна лише іспанська *Telefonica* у 2007 році витратила на *Government Relations* 950 тис. євро [13].

Якщо згадати про розподіл за типами асоціацій (полігалузеві, моногалузеві та професійні), то серед перших провідними є конфедерація промисловців і роботодавців *Business Europe* (40 федерацій із 34 країн). Серед моногалузових асоціацій найпомітнішими є *OGP* (Міжнародна асоціація виробників нафти і газу), *EUROPIA* (Європейська асоціація нафтової промисловості) та *Cefic* (Рада європейської хімічної промисловості, головним спонсором якої є провідний у світі хімічний концерн *BASF*), якій неодноразово вдавалося перемогти своїх природних опонентів, «зелених» лобістів (*WWF*, *Green Peace*). Індивідуальних осіб лобістів об'єднує *SEAP* – Спільнота професіоналів відносин з органами європейської влади (233 члени станом на середину 2010 року).

Що стосується субпідрядників, то тут найбільших успіхів досягли такі фірми, як *White*

& Case, *Burson-Marsteller*, *Fleishman-Hillard*, *Hill & Knowlton (Pillar)*, *APCO*, *Weber Shandwick* (українська філія – *PRP*), *Grayling*. Останні чотири фірми мають свої представництва і в Україні. Якщо на початку 1990-х у сфері *GR* працювали переважно американські та британські фірми, то до кінця 2000-х ситуація у Брюсселі поступово змінювалася [4].

Активними є і транснаціональні корпорації. Відомий російський фахівець С. Перегудов зазначає: «Їх лобістська активність, залишаючись дуже високою, зазнала протягом останніх 10-15 років суттєвих змін. Якщо в середині 1990-х років і раніше вони вважали за краще діяти поодино, то у зв'язку із... «коаліційною стратегією» лобізму їм довелося перебувуватись і здебільшого включатися до «єврогруп», створювати коаліції, альянси, кластери тощо» [18]. Причому всі вони, як правило, дуже рухливі, їх межі чітко не визначені. Залежно від обставин змінюються і пріоритетні напрями їх діяльності. Дії «поодино» не тільки ставали малоефективними, а й не дозволяли диверсифікувати свої зусилля з низки напрямів, кожний з яких вимагав інкорпорації до різних єврогруп. Такого роду обставини привели до істотної зміни в лобістських підрозділах корпорацій у Брюсселі. Якщо в середині 1990-х років там налічувалося понад 314 офісів окремих корпорацій і 527 офісів підприємницьких асоціацій, то на початку 2000-х кількість перших залишилася приблизно же такою ж, а кількість асоціацій зростає до 832. Примітно, що на початку 2000-х серед брюссельських лобістів налічувалося 520 комерційних консультантів, тобто тих самих фахівців, на частку яких припадала значна частина експертної роботи, а також організації зв'язків і контактів представників корпорацій і асоціацій з чиновниками Комісії та інших інститутів ЄС.

Що ж до державницького лобізму то, наприклад, РФ і «Газпром-експорт» представляє піар-агенція *G+ Europe*. України в цьому списку немає, але є НГО *EU Ukraine Business Council (EUUBC)* зі штаб-квартирою у Брюсселі, створена у 2006 році. Головними спонсорами акредитованої в Європарламенті структури є корпорації ДТЕК та СКМ, а до консультативної ради входять британський консерватор Чарльз Теннок, соціал-демократи Адріан Северин (Румунія) та Марек Сівец (Польща) [15].

Специфіка *GR* у Євросоюзі

Щоб ефективно займатися лобіюванням у Європарламенті, потрібно мати зв'язки у різні стратегічні пріоритети, №1 (22), 2012 р.

них фракціях та профільних комітетах (засідання проводяться в Брюсселі, а пленуми – у Страсбурзі). Для фізичного доступу варто лише придбати річну перепустку до будівель, заповнивши кілька анкет щодо роду своєї діяльності. Тоді з'явиться можливість напряду поспілкуватися з євродепутатами. Станом на літо 2010 року в Європарламенті було акредитовано 5017 представників 1851 організації. Крім роботи над законодавством (передусім у комітетах), відбуваються розвідка та формування того чи іншого настрою щодо конкретного питання у впливових депутатів. Посади в комітетах розподілені пропорційно до розміру парламентських фракцій [15].

У питаннях бюджету Європарламент порівняний до Ради ЄС, але для доступу до неї потрібно мати підтримку представників національних урядів. Раніше лобісти багато зусиль спрямовували на пошук впливу в Єврокомісії, наприклад, у царині зовнішньої торгівлі – *EUDemocracy*. Отримати доступ до єврокомісара важко, тому зазвичай шукають контакти з його помічниками та радниками на різноманітних брюссельських конференціях і семінарах. Нині нараховується від 1350 до 3094 експертних груп при Єврокомісії [5, с. 10]. У 2009 році до неї входили народники, соціалісти та ліберали. Також не слід забувати про півтора десятка квазідержавних структур (*agencies*), загальна назва яких – *Distributed Public Governance*. Що стосується специфіки роботи в Брюсселі, то на думку партнера *GPlus* Тіма Прайса, там немає політичного консалтингу та консалтингу у сфері комунікацій і зв'язків із засобами масової комунікації у чистому вигляді, вони тісно переплітаються [3].

Про чинники успішних *Government Relations* у ЄС влучно сказав Фредерік Суден: «По-перше – це система якісного моніторингу нормативного оточення... На перший погляд, отримати таку інформацію нескладно... Однак... потрібно розуміти, як практично її використовувати для досягнення своїх інтересів... Другий важливий складник – необхідно досконало уявляти собі адміністративну структуру Євросоюзу та законодавчий цикл, який проходять нормативні акти від моменту публікації Зеленої книги до видання кінцевого тексту директиви» [4]. Формальний опис процесу прийняття рішень можна знайти в будь-якому підручнику з європейського права. Інша справа – знайти конкретні можливості вплинути на цей процес. Для цього потрібно як мінімум уявляти собі весь комплекс взаємовідносин між залученими в нього *stakeholders* – європейськими інституціями, на-

Стратегічні пріоритети, №1 (22), 2012 р.

ціональними урядами, бізнесом, експертною спільнотою і громадянським суспільством. Кожен із цих гравців має у процесі власну функцію та власні інтереси, які необхідно враховувати, щоб знайти до кожного з них найбільш ефективний підхід. До того ж, щоб ефективно впливати на прийняття рішень, необхідно бути відмінним комунікатором. Нарешті, важливим аспектом у лобіюванні інтересів є професійна етика.

Партнер *Avisa Partners* Жак Лафітт додає: «У Брюсселі потрібно завжди дотримуватися такого правила – починати діяти якомога раніше і з розрахунком на довгострокову перспективу. Досвід свідчить, що успіху добиваються тільки компанії, які беруть ініціативу у свої руки задовго, можливо – за кілька років до того, як цікава для них тема потрапить у поле зору інституцій ЄС» [7]. Завчасні дії дозволяють їм привернути увагу функціонерів до аспектів, що найбільше зачіпають бізнес компанії, і домогтися того, аби правове регулювання даної сфери максимально відповідало її інтересам. Як правило, чиновники Єврокомісії дуже позитивно ставляться до ініціатив компаній, готових поділитися результатами експертизи, заснованої на реальному досвіді ринкової гри. У разі, якщо компанія проявляє переконливість і дотримується певних етичних правил, у неї є всі шанси безпосередньо вплинути на процес нормативного регулювання галузі, що її цікавить.

Спеціалісти зазначають, що дуже важливо налагоджувати добрі стосунки завчасно, а не шукати союзників у той момент, коли вони потрібні для вирішення проблем. У середині 2000-х цієї помилки часто припускалися американці, які звикли до дещо іншої моделі представництва інтересів. Для них формулою лобіювання було: «Окей, у нас є проблема, давайте терміново її вирішимо» [4]. Такий підхід виявився не надто ефективним у спілкуванні з європейськими чиновниками.

Щоденна робота брюссельського *GR*-спеціаліста складається з комунікації, підготовки письмових матеріалів, доведення до відома осіб, які приймають рішення, тих чи інших позицій або інформації, що можуть відрізнятися від тих, які ці особи вже отримали з інших джерел. Інформаційний обмін – дуже важлива частина цього процесу, адже Єврокомісія несе відповідальність за прийняття рішень у багатьох сферах, однак її експертні ресурси обмежені, і для того, щоб приймати правильні рішення, чиновникам потрібен доступ до об'єктивної інформації. Власний штат Єврокомісії невеликий, його можна порівняти із середнім міністерством в одній із держав-

членів ЄС. Тому у власній роботі європейські чиновники часто спираються на дані, надані бізнес-структурами, некомерційними організаціями, незалежними експертами. Це дозволяє їм брати до відома різні точки зору та приймати оптимальні рішення.

Лобістський потенціал і «спеціалізація» фракцій Європарламенту

Що стосується лобістського потенціалу партій, представлених у Європарламенті, то на ньому варто зупинитися докладніше.

Європейська народна партія (ЄНП) – праві центристи, виразники інтересів середнього класу, їх неофіційний девіз: «Жодних експериментів!». На думку С. Перегудова, вони є головними лобістами українського інтересу в Європарламенті [16]. Головними «фронтменами» партії є канцлер ФРН Ангела Меркель, президент Франції Ніколя Саркозі, колишній прем'єр-міністр Італії Сільвіо Берлусконі, президент Європарламенту Єжи Бузек.

Починаючи з 2009 року, ЄНП має найбільшу фракцію у Європарламенті – 265 із 736 депутатів, блокується з лібералами та неоконсерваторами. ЄНП забезпечила обрання Президентом ЄС християнського демократа, прем'єр-міністра Бельгії Хермана Ван Ромпея. Народниками є Голова Єврокомісії Жозе Мануель Баррозу та 12 із 27 еврокомісарів. «В експертних колах ЄС вважається, що ЄНП пов'язана з великими лобістськими структурами європейського ВПК, машинобудування і медіамагнатами. В усякому разі євронародники тримають руку на пульсі економічної політики Єврокомісії та впливають на важливі рішення Європарламенту. Так, євронародники традиційно мають тісні зв'язки з Європейською федерацією фармацевтичної промисловості, Європейською асоціацією хімічних концернів (*BASF, Bayer, Aventis*) та Асоціацією виробників побутової техніки (*Siemens, Philips, Thomson і Nokia*), – зазначає Віталій Кулик, директор Центру досліджень проблем громадянського суспільства [14]. І хоча діяльність ЄНП в Україні не дуже помітна, партія активно захищає інтереси європейських корпорацій. Наприклад, жорстко відстоює під час переговорів України з МВФ повернення корпораціям НДС грошима, а не облигаціями.

Партія європейських соціалістів (ПЕС) є другою за розміром фракцією Європарламенту і традиційним опонентом ЄНП з економічних питань. Нова їх назва *S&D – Group of the Progressive Alliance of Socialists & Democrats in the European Parliament* (Група прогресивного

альянсу соціалістів і демократів у Європарламенті). Усі партії – члени ПЕС є одночасно членами Соцінтерну. ПЕС нині переживає не найкращі часи – 161 депутат після виборів 2009 року (раніше – 217) [14]. Головний лобістський потенціал – комісар із морських справ і риболовлі, легенда європейських лівих Марія Даманакі, героїня повстання в Афіньському політесі проти режиму «чорних полковників» 1973 року. Аналітик В. Задирака відзначає: «Традиційно соціалісти стверджують, що їхнє ставлення до лобістів досить прохолодне» [14]. Втім, саме соціалісти ініціювали ухвалення низки нормативних документів ЄС з питань лобізму. З доповіді євродепутата-соціаліста від Бельгії Марка Галле в травні 1991 року бере початок регламентування лобістської діяльності в Європарламенті. Члени різних соціалістичних і соціал-демократичних партій під час перебування їх при владі у Великій Британії, Польщі, Німеччині виявилися причетними до найрезонансніших корупційних і лобістських скандалів.

Альянс ліберал-демократів Європи (АЛДЕ), що об'єднує прихильників вільного ринку, має лише 86 євродепутатів [2]. Його основою є делегати від *ELDR* – організації, що об'єднує ліберал-демократів із 56 країн. АЛДЕ отримали 8 із 27 портфелів Єврокомісії. Експерт Ю. Березенко констатує: «Ліберальна ідеологія, сповідувана *ELDR*, на практиці виявляється вельми своєрідною. З одного боку, ця структура є виразником інтересів роботодавців, опонуючи профспілкам, яких підтримують соціалісти. Наприклад, коли... Фріц Болкештайн був еврокомісаром у справах внутрішнього ринку, його звинувачували в тому, що він хоче здійснити «соціальний демпінг» і діє на замовлення *UNICE* – Союзу конфедерацій промисловців та роботодавців Європи» [2]. Але ліберал-демократи нерідко наступали на інтереси конкретних компаній, виходячи з пріоритетності вільного ринку. Той же Болкештайн створив чимало неприємностей автомобілебудівним компаніям, насамперед німецьким і французьким, своїми ініціативами щодо лібералізації ринку запчастин, що викликало протидію з боку *ACEA* – Асоціації європейських автовиробників.

Найзавзятішим антилобістом експерти вважають естонця С. Калласа. У 2004 році, коли його обрано комісаром з адміністративних справ, політик декларував наміри уніфікувати етичні лобістські кодекси, зробити економічну діяльність ЄС прозорішою та запровадити обов'язкову реєстрацію лобістів [27]. Крім того, Каллас виступає за фінансовий аудит членів ЄС.

Стратегічні пріоритети, №1 (22), 2012 р.

Неоконсерватори (євро-торі) після виборів 2009 року від'єдналися від ЄНП, створивши власну фракцію (54 депутати). Ці неокони «неодноразово були помічені в лобістських схемах всередині ЄС», – зазначає Ю. Полонський [19]. Зокрема, Леон Бріттан, колишній комісар торгівлі, після відходу з Єврокомісії став консультантом у справах СОТ у юридичній канцелярії *Herbert Smith*, членом наглядової ради *Unilever*, віце-президентом інвестиційного банку *USB Warburg* і керівником фірми *IFSL*, що просуває інтереси британських фінансових інституцій.

Партія європейських лівих (ПЄЛ), що об'єднує комуністів, традиційно займає головні позиції у профспілковому русі ЄС. Так, у ФРН ліві контролюють значну частину профспілок, потіснивши соціал-демократів, а у Франції вони не втратили впливу на керівництво Загальної конфедерації праці. «У цілому ПЄЛ сконцентрована на вирішенні внутрішніх проблем в окремих країнах ЄС. За великим рахунком, Європарламент їм потрібен лише як інструмент, «що допомагає ставити незручні запитання Єврокомісії», або алгоритм посилення своєї участі в Європейській конфедерації профспілок», – зазначає В. Задирака [13]. Крайні ліві не помічені у відкритому лобюванні інтересів політичних чи бізнес-інтересів – не мають можливостей.

Фракція зелених у Європарламенті існує вже 22 роки. Спочатку було 30 депутатів, потім – 48, а після виборів 2009 року – 56. Експерт Ю. Вишневський вважає, що зелений лобізм має неабиякий вплив на перетікання капіталів з однієї сфери в іншу, перерозподіл ринків збуту і держзамовлень між транснаціональними картелями. Свідчення тому – гектари спеціалізованих звалищ для холодильників, які використовували фреон, і похований ринок аерозольних розпилювачів. Ще один приклад – боротьба з атомними електростанціями, яка дивним чином збіглася з інтересами нафтогазових компаній. Кампанії із впровадження енергоощадних технологій та нових екологічних стандартів для автотранспорту або переходу на біопаливо – це також результати успішного зеленого лобізму.

Крайньо праві євроскептики (EFD, Europe of Freedom and Democracy) (Європа Свободи і Демократії) – найменша фракція Європарламенту (28 депутатів). Найбільший вплив у ній мають італійська Ліга Півночі (її мета – створення на півночі Італії окремої держави Паданія зі столицею в Мілані) та Партія незалежних Великої Британії [17]. *EFD* виступає проти незаконної міграції та за вихід певних країн із ЄС [29].

Стратегічні пріоритети, №1 (22), 2012 р.

Захист інтересів іноземних акторів у ЄС

Коли йдеться про іноземний лобізм у ЄС, у багатьох відразу виникає образ великих корпорацій США, що завжди були піонерами у цій сфері. «Це природно, тому що вони спираються на давні традиції організованої роботи з просування інтересів», – коментує Тім Прайс [3]. Американці набагато раніше зрозуміли необхідність присутності в Брюсселі, оскільки те, що там відбувається, безпосередньо впливає на їхній бізнес. Як приклад можна навести невдалу операцію з придбання компанії *Honeywell* американською *General Electric (GE)*. Після того, як Єврокомісія заблокувала угоду, керівництву *GE* було непросто усвідомити, що будучи найбільшою глобальною корпорацією, вони повинні зважати на рішення, прийняті в Брюсселі. Сьогодні там відкрито постійний офіс *GE*, що займається систематичним просуванням інтересів компанії. Загалом завдання неєвропейських країн не можна назвати простим, оскільки, коли йдеться про прийняття рішень на рівні ЄС, вони автоматично опиняються в позиції сторонніх спостерігачів.

Суб'єкти економічної діяльності з-за меж ЄС найчастіше використовують лобізм з кількох мотивів: у процесі адаптації до внутрішнього законодавства, для побудови корпоративного іміджу та як інструмент корпоративної розвідки [6]. Так, для пострадянських компаній характерні перманентні проблеми з екологічними нормами, митними законами та контролем за якістю товарів. Так, у 2005 році лише щодо компаній з Росії тривало 12 антидемпінгових регулювань. Водночас, як зазначає російський аналітик О. Борєв, «необхідно розуміти, що навіть незважаючи на те, що треті країни не мають можливості впливати на прийняті в Брюсселі рішення, їх економічні інтереси мають певну вагу, яку я визначив би як пропорційну їх внеску до економіки Євросоюзу» [4].

Що ж до конкурентної розвідки, то поточна тенденція у світовій практиці *GR* виглядає як перехід від корупціоналізації держслужбовців до їх інформатизації. О. Борєв наголошує: «У цьому контексті під визначення «лобізм» можуть потрапляти дії компанії, спрямовані на отримання інформації з компетентних джерел, її аналіз і вироблення відповідних рішень. Виходячи з досвіду європейських компаній, збір інформації та вплив здійснюються через три основні канали: 1) професійні об'єднання національного та європейського рівнів, 2) пряме представництво компанії

в Брюсселі, 3) спеціалізовані консалтингові агентства. Оскільки використання кожного з перерахованих каналів має свої переваги, як правило, йдеться про комбінування власних ресурсів компанії... та аутсорсинг функції економічної розвідки» [6].

Компанії із країн, що не належать до найрозвиненіших, часто стикаються з недоробками при побудові власного іміджу. Крім того, на заваді нормальній діяльності стають стереотипи євробюрократів щодо таких країн, як Росія, Україна або Молдова. Отже, GR-спеціалістам доводиться працювати і над корпоративним іміджем. «Важливий момент, на який я б порадив звернути увагу, – це аудит громадської думки. Визначити коло «союзників» і «суперників» компанії – перший крок до розуміння того, якої комунікаційної стратегії треба дотримуватися щодо тих і інших», – зазначає Фредерік Суден [4].

До речі, що стосується такого інструменту GR (поряд із зв'язками з громадськістю, лобіюванням, зв'язками з інвесторами та публічно-приватним партнерством), як соціальна відповідальність бізнесу (СВБ), то ЄС розглядається як лідер подібної методики, хоча вона була спочатку запроваджена у США та Великій Британії. «З початку нового тисячоліття СВБ почала поширюватися по всій Західній Європі не останньою чергою через ту активну роль, яку відіграє Європейська комісія, що була заснована на мандаті від Європейської ради у Лісабоні (2000), наприклад у рамках дій в контексті сталого розвитку, визначеного в Зеленій книзі (European Commission, 2001), а в 2002 році Європейська комісія опублікувала повідомлення про СВБ, в якому досліджувались амбітні варіанти політики щодо підвищення прозорості та розвитку практики по всій Європі», – пише Райнхард Стеурер [31].

Цікавою особливістю діяльності GR-спеціалістів у ЄС є модель «доступ до центру прийняття рішень в обмін на інформацію – актуальну експертизу, дослідження тощо». Науковці досліджують модель **інформаційного лобіювання** за останні 20 років [9]. Також Євросоюз відомий своєю тенденцією до економічного регулювання. Крім того, вплив організованих груп інтересів має найбільш організований та відкритий характер [10, с. 2].

Типовий процес прийняття нормативно-правових актів описаний у дослідженні російської дослідниці Гузель Гаріфулліної про прийняття Рамкової директиви щодо поводження з відходами (*Waste Framework Directive*) [11]. Попередній аналогічний документ було прийнято ще у 1975 році, тому необхідність його оновлення відчували всі. Три групи інтересів

були представлені у цій справі: вже згадана UNICE (з 2007 року – *BUSINESSEUROPE*) (у будь-якому виробництві є відходи і треба якомога дешевше їх утилізувати), FEAD – Європейська асоціація переробки відходів (відходи – профільний вид діяльності членів асоціації, до того ж після 1975 року з'явилися можливості заробляти на вторинній сировині зі звалищ) та EEB – Європейське природоохоронне бюро (екологи вимагали вироблення чіткіших правил зменшення впливу на довкілля з боку компаній). Прийняття директиви було підтримане коаліцією організацій, що займаються здоров'ям людини. FEAD за стилістикою нагадує екологів та за низкою питань – UNICE, плюс вона відстоювала тези, потрібні «сміттярам». Відносно ранній вступ у гру роботодавців пояснюється слабкістю та неструктурованістю FEAD. Ні вони, ні UNICE не проводили, на відміну від EEB, власних досліджень проблеми. Прийняття директиви ознаменувалося певним рівнем розчарування екологів, утім, цей документ отримав їх схвалення щодо низки пунктів.

Процес прийняття Рамкової директиви (такої, що впливає на інші законодавчі акти) відбувався у два етапи. Після того, як пропозиції щодо зміни рамкового законодавства були внесені до порядку денного спочатку як додаток до однієї із семи Тематичних стратегій у 2005-2006 роках, а потім законодавчої пропозиції для Ради ЄС та Європарламенту, почався процес *co-decision* – широкого обговорення. У відповідь на документ *Towards a thematic strategy on the prevention of waste* (До тематичної стратегії щодо запобігання забруднення) Єврокомісія отримала 220 відгуків, а на оцінку впливу Директиви на законодавство – 80. Також було проведено дві зустрічі з експертами з країн ЄС у лютому та квітні 2004 року. Після цього Єврокомісія розіслала спеціалізовану анкету 17 січня 2005 року відповідальним членам урядів країн-членів, а 1 березня відбулася зустріч Комітету ЄС щодо поводження з відходами. 21 грудня 2005 року Комітет оприлюднив чотири документи: *Thematic strategy on the prevention and recycling of waste* (Тематичну стратегію щодо запобігання та утилізації відходів), рішення про скасування *Waste oils Directive* (Директиви про відпрацьовані мастила), пропозиції щодо перегляду *Waste Framework Directive* (Рамкової Директиви щодо забруднення) та включення в неї *Hazardous Waste Directive* (Директиви про небезпечне забруднення).

На другому етапі у грудні 2005 року Єврокомісія внесла законодавчу пропозицію до Європарламенту, де 12 лютого 2007 року

Стратегічні пріоритети, №1 (22), 2012 р.

відбулося перше читання. 400 поправок вносилося до 20 грудня 2007 року. А 17 червня 2007 року відбулося друге читання Директиви. Остаточно її прийняли 19 листопада 2007 року. Всі зацікавлені групи проявляли активність ще до оприлюднення Комісією відповідного Комюніке, що говорить про їх увагу до юридичного моніторингу. Найбільш публічними та науково підготовленими у перебігу подій щодо прийняття Директиви були екологи. А асоціаціям довелося компенсувати цю фору фінансовими та організаційними ресурсами.

Легітимація GR у ЄС

Що стосується легітимації технік GR, то у 1989 році на засіданні Європарламенту представник Данії А. Меттенном вперше порушив дане питання. А вже у травні 1991 року М. Гале, депутат від Бельгії, зайнявся розробкою Кодексу поведінки лобістів за дорученням Європарламенту. Згодом він підготував *Report on the Code of Conduct Governing Lobbyists* (Доповідь про Кодекс поведінки лобістів уряду). У цій доповіді «були закріплені базові правові категорії лобіювання, порядок реєстрації та звітності лобістів» [22]. 1 грудня 1992 року Єврокомісія прийняла Комюніке «Відкритий та структурований діалог Комісії зі спеціальними групами інтересів», де встановила граничні принципи взаємодії євробюрократів та комунікаторів від другого та третього секторів. 17 липня 1996 року після складних дебатів Європарламент ухвалив Кодекс поведінки, розроблений низкою GR-фірм (крім норми щодо обов'язкової щорічної звітності лобістів). Згодом стало зрозуміло, що цей документ не досяг своєї мети. Попри введення системи заохочення для зареєстрованих лобістів, їх кількість не зростала.

Через це у 2003 році був розроблений необов'язковий до виконання акт *Lobbying in the European Union: Current rules and practices* (Лобіювання в Європейському Союзі: Поточні правила і практики). Регулюванню *Government Relations* також сприяють Кодекс честі адміністративного працівника, Біла книга з євро-

пейського управління, План дій з покращення регулювання, Комюніке із взаємодії у законодавчому процесі та Комюніке з підвищення культури діалогу та консультацій (сформована електронна база даних *CONNecs – Consultation the European Commission and Civil Society*, що дозволяє відслідковувати контакти НГО та працівників Єврокомісії) [22]. У 2005 році була розроблена *European Transparency Initiative*. А у травні 2006 року Єврокомісія організувала презентацію Зеленої книги з цієї ініціативи.

У січні 2010 року ПАРЄ рекомендувала статутному органу Ради – Комітету міністрів – розробити Європейський кодекс поведінки в галузі лобіювання: «За останні десятиліття неухильно активізується діяльність груп, що переслідують певні інтереси. Це явище відзначається як у державах-членах Ради Європи, так і в європейських інститутах... Асамблея висловлює занепокоєння з приводу того, що подібний стан справ може підірвати демократичні принципи і належне управління в тих державах-членах Ради Європи, де демократичні традиції ще недостатньо вкоренилися, і де існує така небезпека, як відсутність ефективної системи стримувань і противаг з боку громадянського суспільства» [23]. ПАРЄ вважає, що слід дати «максимально точне визначення лобіюванню, провівши межу між лобіюванням як професійною діяльністю, що здійснюється за винагороду, і діяльністю організацій громадянського суспільства» [23]. Асамблея виступила також за необхідність введення обов'язкової реєстрації всіх структур, що здійснюють лобістську діяльність [23].

Дослідження ринку GR у ЄС, зокрема правового забезпечення зносин з Європарламентом та Єврокомісією, а також механізму впливу зацікавлених груп на процес прийняття рішень в інституціях Євросоюзу, є важливим для подальшого використання цього досвіду Україною. Адже вона обрала курс на євроінтеграцію та підписала з ЄС Угоду про асоціацію включно з утворенням Зони вільної торгівлі. Саме ці питання і потребують подальших наукових досліджень.

Список використаних джерел

1. Бинецкий, А. Э. Лоббизм в современном мире / А. Э. Бинецкий. – М., 2004.
2. Березенко, Ю. Ценности – вместе, а Европа – врозь / Ю. Березенко // Comments.ua [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://gazeta.comments.ua/?spec=1278603207&sart=1278603480>
3. Борев, А. В. Европейские лоббисты российских интересов / А. В. Борев // G+ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.gpluseurope.com/docs/s%20interview.pdf>
4. Борев, А. В. Лоббист из Брюсселя делится секретами мастерства / А. В. Борев // Лоббирование в Украине [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lobbying.ucoz.ru/publ/13-1-0-11>

5. *Борев, А. В.* Регулирование корпоративного лоббизма в Евросоюзе / А. В. Борев // Lobbying.ru [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.lobbying.ru/Dokuments/2008.03.20%20regulation-lobbyingeu.pdf>
6. *Борев, А. В.* Тенденции использования GR-инструментов для российских компаний в Евросоюзе / А. В. Борев // СТАТАМ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.statam.ee/ru/m-29/c-40/d-34/>
7. *Борев, А. В.* Экс-функционер Еврокомиссии рассказывает о технологиях представительства интересов в Брюсселе / А. В. Борев // Lobbying.ru [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://lobbying.ru/content/sections/articleid_2721_linkid_.html
8. *Вишневский, Ю.* Новые ориентации зеленых / Ю. Вишневский // Comments.ua [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://gazeta.comments.ua/?spec=1278603207&sart=1278603583>
9. *Гарифуллина, Г.* Продвижение интересов через предоставление информации / Г. Гарифуллина // Brussels-bc.com [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.brussels-bc.com/ru/portal/analist/308>
10. *Гарифуллина, Г.* Продвижение интересов через предоставление информации : case study принятия европейского химического законодательства REACH / Г. Гарифуллина // Brussels-bc.com [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.brussels-bc.com/upload/news/ru/308_32.pdf
11. *Гарифуллина, Г.* Продвижение интересов через предоставление информации : case study принятия Waste Framework Directive / Г. Гарифуллина // Brussels-bc.com [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.brussels-bc.com/upload/news/ru/308_33.pdf
12. *Геген, Д.* Європейське лобіювання / Д. Геген. – Брюссель : WWF, 2004. – 142 с.
13. *Задирака, В.* Еврокоммунизм еще не умер / В. Задирака // Comments.ua [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://gazeta.comments.ua/?spec=1278603207&sart=1278603389>
14. *Задирака, В.* Евро-социалисты : от оптимизма к прагматизму / В. Задирака // Comments.ua [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://gazeta.comments.ua/?spec=1278603207&sart=1278603535>
15. *Кафтан, А.* Секреты европейских коридоров / А. Кафтан // Comments.ua [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://gazeta.comments.ua/?spec=1278603207>
16. *Кулик, В.* Евронародники рулят / В. Кулик // Comments.ua [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://gazeta.comments.ua/?spec=1278603207&sart=1278603857>
17. *Ларин, Г.* Союз тех, кто разваливает Евросоюз / Г. Ларин // Comments.ua [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://gazeta.comments.ua/?spec=1278603207&sart=1278603634>
18. *Перегудов, С. П.* Лоббизм российского крупного бизнеса в Европейском Союзе / С. П. Перегудов // Lobbying.ru [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://lobbying.ru/content/sections/articleid_5078_linkid_.html
19. *Полонский, Ю.* Скептицизм евротори / Ю. Полонский // Comments.ua [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://gazeta.comments.ua/?spec=1278603207&sart=1278603433>
20. *Семенов, И.* Группы интересов на Западе и в России : концепции и практика / И. Семенов, 2001.
21. *Торхов, Д.* Группы интересов и лоббизм в парламенте – сравнительное исследование Государственной Думы РФ и немецкого Бундестага / Д. Торхов. – 2001.
22. *Федоренко, В.* Проблеми легітимації інституту лобіювання в Україні та шляхи їх розв'язання / В. Федоренко. – К., 2009.
23. *ПАСЕ* виступає за розробку європейського кодексу лобіювання // Лоббіювання в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://lobbying.com.ua/news/pase_vystupaet_za_gazrobotku_evropejskogo_kodeksa_lobbirovanija/2010-01-27-91
24. *Bordachev, T.* Representing Private Interests to Increase Trust in EU / Timofei Bordachev // IFRI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ifri.org/downloads/bordachevwsanglais.pdf>
25. *Busygina, I.* Russia, the Baltic States and the European Union / I. Busygina // The Baltic States in Historical Crossroads / Talavs Jundzis (ed.). – Riga : Latvian Academy of Sciences, 1998. – P. 502–518.
26. *Green Paper.* European transparency initiative // European Union Portal [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://europa.eu/documents/comm/green_papers/pdf/com2006_194_en.pdf
27. *Korać, S.* Lobiranje u institucijama Evropske Unije / Srđan Korać // DoiSerbia [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.doiserbia.nb.rs/img/doi/0025-8555/2010/0025-85551002348K.pdf>
28. *Lahusen, Ch.* Lobbying als Beruf. Interessengruppen in der Europäischen Union / Christian Lahusen, Claudia Jauff. – Baden-Baden : Nomos, 2001.
29. *Phillips, L.* Ukip, Lega Nord form hard-right bloc in EU Parliament / Leigh Phillips // EUobserver.com [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://euobserver.com/9/28394>
30. *SEMI* and the European Union // SEMI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.semi.org/en/About/Regions/P044051>
31. *Steurer, R.* The role of governments in corporate social responsibility: characterising public policies on CSR in Europe / Reinhard Steurer // Policy Sciences [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.springerlink.com/content/6q85625q787w2355/fulltext.html>



УДК 352.061

ІНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Кушнір Марина Олексіївна,
кандидат наук з державного управління

Відзначено, що реформування місцевого самоврядування – нагальна потреба сучасної України, яка вимагає відповідного законодавчого унормування. Досліджено основні інституційно-правові проблеми місцевого самоврядування в Україні та шляхи їх законодавчого вирішення.

Ключові слова: делеговані повноваження, місцеве самоврядування, Конституція України, рівні місцевого самоврядування.

Існуюча система територіальної організації влади в Україні продемонструвала свою неспроможність в умовах зовнішніх викликів (процес глобалізації) та внутрішніх зрушень (політичні та економічні перетворення) ефективно впливати на процеси соціально-економічного й культурного розвитку територій, забезпечити якісний рівень надання управлінських послуг населенню відповідно до світових, зокрема європейських, стандартів. Ця система виявилася нездатною для самовдосконалення та саморегуляції в умовах об'єктивних збурень, таких як фінансово-економічна криза 2008-2009 років. Відтак **метою даної статті** є дослідження актуальних питань реформування системи місцевого самоврядування в Україні, зокрема належного інституційно-правового забезпечення цих реформ, причин наявних проблем і визначення шляхів їх вирішення.

Проблемам вдосконалення та реформування місцевого самоврядування присвячено чимало досліджень як українських (В. Бакуменко, Я. Жовнірчик, В. Кравченко, В. Мамонова, В. Прошко та інші), так і зарубіжних учених (зокрема, Д. Берманн, М. Бовенз, М. Донеллі,

Дж. Крецман, В. Лексин, Дж. Макнайт, А. Сергєєв, В. Яковлев). Серед найвагоміших досліджень вітчизняних науковців юридичного напрямку відзначимо передусім ті, в яких звернено увагу на проблеми формування та функціонування муніципальної влади в конституційно-правовому полі [3]; контекстного співвідношення і взаємодії місцевого самоврядування та державного управління [4]; конституційно-правових основ розвитку місцевого самоврядування як інституту громадянського суспільства [10].

У новітніх дослідженнях науки з державного управління за зазначеною проблематикою надано пропозиції щодо: трансформації системи місцевого самоврядування відповідно до концепції децентралізації функцій влади [5, с. 29]; розвитку місцевого самоврядування шляхом проведення адміністративно-територіальної реформи [11]; забезпечення гарантування місцевого самоврядування як з боку держави, так і суспільства (громади) [7, с. 7].

У роботі американських дослідників ґрунтовно висвітлено процеси розбудови місцевих громад, узагальнено численні успішні приклади у цій сфері та виведено формулу стратегії

«розвитку громади за рахунок внутрішніх ресурсів» [9].

Основними проблемами територіальної організації влади в Україні у контексті місцевого самоврядування, на наш погляд, можуть бути визначені такі:

1) недостатність правових, економічних та інших умов для утвердження місцевого самоврядування як одного з основних чинників розвитку місцевої демократії та громадянського суспільства, здатного ефективно вирішувати питання місцевого значення (житлово-комунальні, енерго-, паливо-, водозабезпечення, соціальної інфраструктури) і здійснювати комплексний розвиток територій;

2) недосконалість правового урегулювання відносин між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на різних рівнях, що призводить до конфліктів та зниження ефективності їх діяльності;

3) невизначеність правового режиму системи адміністративно-територіального устрою, невпорядкованість правових засад для вирішення питань у цій сфері.

Причинами наведених проблем насамперед є:

– успадкування у державно-управлінських підходах застарілих уявлень про роль місцевого самоврядування у здійсненні влади в державі;

– неузгодженість (як між собою, так і внутрішньо) законів та інших нормативно-правових актів з питань місцевого та регіонального самоврядування;

– законодавча неврегульованість низки важливих питань, що зумовлює недостатню спроможність органів місцевого самоврядування якісно виконувати завдання, визначені для них Конституцією та законами України;

– диспропорційність та архаїзм радянської системи адміністративно-територіального устрою;

– низький рівень використання суспільством наявних можливостей для здійснення народовладдя, забезпечення ефективного соціально-економічного розвитку територій.

Недостатність правових умов для розбудови місцевої демократії як невід'ємного складника територіальної організації влади в Україні зумовлена низкою проблем.

1. Невідповідність сучасного стану національного правового урегулювання місцевого самоврядування потребам політичного й економічного сьогодення зумовлена недосконалістю конституційних засад місцевої демократії в Україні.

Так, загальна модель територіальної організації влади, закріплена в Конституції

України [8], констатує певні європейські засади регіонального самоуправління (наприклад, у статтях 5 та 132), не встановлює чіткої системи місцевого та регіонального самоврядування, не визначає основних повноважень органів місцевого самоврядування різних рівнів адміністративно-територіального устрою і створює перепони для проведення системної реформи органів публічної влади на різних адміністративно-територіальних рівнях. Ця модель не відповідає Європейській Хартії місцевого самоврядування (1985, далі – Хартія), яка є частиною національного законодавства відповідно до статті 9 Конституції України, та європейським принципам регіональної демократії, що були уточнені у 2009 році як реакція на світову фінансово-економічну кризу. Зокрема йдеться про низку важливих невідповідностей.

По-перше, місцеве самоврядування запроваджене лише на низовому територіальному рівні (село, селище, місто), а на регіональному (район, область) продовжує існувати централізована система прямого державного управління. В Конституції України відсутнє положення щодо наявності виконавчих органів районних та обласних рад. При цьому статтею 6 Хартії визначено повноваження органів місцевого самоврядування щодо їх самостійності при визначенні власних внутрішніх адміністративних структур з урахуванням місцевих потреб і необхідності забезпечення ефективного управління. Українські обласні та районні ради за ідеологією унормованого державного управління нічого не варті без своїх виконавчих органів, адже цю роль на районному та обласному рівнях фактично виконують відповідні місцеві державні адміністрації (наприклад, з питань забезпечення підготовки та виконання відповідних бюджетів, програм соціально-економічного розвитку районів та областей, здійснення управління об'єктами комунальної власності згідно зі статтею 119 Конституції України).

По-друге, не передбачено власних інтересів регіонів, оскільки відповідно до частини четвертої статті 140 Конституції України обласні ради (як і районні) – це органи місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ і міст, а не областей та/або районів. Інакше кажучи, Основний Закон лише констатує, що в районах та областях є специфічні органи, які представляють спільні інтереси територіальних громад. Своєю чергою ця перепона стає на шляху до унормування принципу субсидіарності на регіональному рівні.

Стратегічні пріоритети, №1 (22), 2012 р.

По-третє, відсутнє визначення співвідношення правового режиму поняття «регіон» зі значеннями конституційних понять «область» та «адміністративно-територіальна одиниця». Так, стаття 132 Конституції України, окреслюючи коло базових принципів формування територіального устрою, встановлює одним із них збалансованість і соціально-економічний розвиток регіонів з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій. При цьому зміст поняття «регіон» у Конституції України не визначено. Натомість у частині другій статті 133 Основного Закону дається вичерпний перелік адміністративно-територіальних одиниць, що входять до складу України, проте без визначення їх правового статусу.

По-четверте, не визначено територіальну сферу впливу місцевого самоврядування, оскільки не встановлені просторові межі територіальної громади, що своєю чергою створює проблему для визначення кордонів обласного рівня. Такий висновок базується на системному аналізі статей 133, 140–144 Конституції України, результати якого дають підстави стверджувати, що право на місцеве самоврядування належить територіальним громадам, які в принципі не прив'язані до адміністративно-територіальних одиниць.

По-п'яте, не унормовано питання проведення незалежного зовнішнього аудиту місцевих бюджетів (зокрема у частині делегованих повноважень відповідно до статті 8 Хартії), оскільки ці питання не включені в конституційну формулу діяльності Рахункової палати (стаття 98 Конституції України).

2. Недосконалість інституту місцевої демократії має також і громадсько-суспільне підґрунтя, яке можна визначити як відсутність унормованих прав територіальної громади щодо широкого використання механізмів прямої демократії. Йдеться про необхідність законодавчого розширення прав суб'єкта місцевої демократії у застосуванні вказаних механізмів (громадських слухань, муніципальних ініціатив, зборів громадян за місцем проживання тощо) та розбудові на рівні вищих за юридичною силою нормативно-правових актів порівняно нового інструменту реалізації прав територіальної громади – «референдумної демократії» (первинного виду безпосередньої демократії).

Проблеми недосконалості правового урегулювання відносин між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, на нашу думку, зводяться до таких.

Стратегічні пріоритети, №1 (22), 2012 р.

По-перше, відсутнє оптимальне розмежування повноважень між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування, особливо на районному та обласному рівнях, хоча вимога такої децентралізації випливає з Хартії, згідно з якою основні повноваження органів місцевого самоврядування повинні встановлюватися конституцією або законом. Правова доктрина (як українська, так і європейська) визначає компетенцію базовим елементом правового статусу будь-якого органу влади. Необхідність чіткого визначення компетенції органів місцевого самоврядування зумовлена нормами статті 19 Конституції України, згідно з якою органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Окрім того, відсутність належного розмежування повноважень зумовлює ще одну проблему розвитку місцевої демократії – відсутність чітких меж відповідальності посадових осіб зазначених органів.

По-друге, відсутнє законодавчо унормоване поняття «делеговані повноваження», що перешкоджає якісному розподілу між власними повноваженнями органів місцевого самоврядування та тими, що делегуються державою. Наявність цієї перепони зумовлює неналежне законодавче забезпечення виконання обов'язків держави щодо фінансування органів місцевого самоврядування у частині делегованих повноважень.

По-третє, неврегульовано питання організації діяльності територіальних громад, функціонування органів місцевого самоврядування. Зокрема, це стосується управління комунальною власністю, землекористування, різних форм безпосередньої участі громадян у виконанні завдань і функцій місцевого самоврядування (у тому числі – їх нормотворчої ініціативи, статутного права), взаємовідносин органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб з відповідними органами державної влади та їх посадовими особами, форм взаємодії територіальних громад, їхнього співробітництва при реалізації спільних проєктів. При цьому, як свідчить європейський досвід, фундаментом самоврядування є володіння власним бюджетом і власними доходами в обсязі, який покриває видатки на рівні понад 50 % [1].

По-четверте, у межах недосконалої національної судової системи не передбачено права мешканців територіальних громад самостійно виступати як суб'єкт конституційного подання: чинне законодавство встановлює, що лише

органи місцевого самоврядування є суб'єктами права на конституційне подання з питань надання висновків Конституційним Судом України (абзац 5 статті 41 Закону України «Про Конституційний Суд України») [12; 15].

Варто відзначити і проблему невизначеності правового режиму системи адміністративно-територіального устрою.

Реформаційні процеси щодо територіальної організації влади невід'ємно пов'язані з проведенням в Україні адміністративно-територіальної реформи, основним завданням якої є створення дієздатних територіальних громад низового рівня (до яких, на нашу думку, мають входити село, селище, місто районного значення), які фінансово й організаційно спроможні надавати управлінські послуги відповідно до державних стандартів, розроблених на основі світового досвіду. У цьому контексті слід відзначити, що відсутність передбаченого Конституцією Закону України «Про адміністративно-територіальний устрій» створює реальні бар'єри для ефективного реформування місцевого самоврядування.

До системних проблем нинішнього адміністративно-територіального устрою України слід віднести, зокрема, такі [2]:

- формування адміністративно-територіального устрою України на застарілих критеріях, принципах і пріоритетах централізованої адміністративної системи управління;

- невідповідність сучасних національних стандартів статистичної системи класифікації та звітності адміністративно-територіальних одиниць базового рівня загальноприйнятим у Європі (*Nomenclature of Territorial Units for Statistical Purposes, NUTS*);

- три- і чотирирівнева ієрархічна побудова системи адміністративно-територіального устрою (область – район – сільрада або область – район – міськрада – райрада міста);

- наявність у сучасному адміністративно-територіальному устрої України такої категорії, як «селище міського типу», яка Конституцією України не передбачена (станом на 1 січня 2012 року кількість таких населених пунктів становить 885 одиниць [6]);

- порушення принципу компактності адміністративно-територіальної одиниці (існування анклавів: місто в місті, у місті – район, у районі – населений пункт);

- надмірна подрібненість адміністративно-територіальних одиниць на низовому рівні (станом на 1 січня 2012 року існуюча кількість сіл – 27241, селищ – 1209, сільських рад (адміністративних одиниць) – 10278 [6]), що не дає відповідним місцевим органам влади можли-

вості надавати населенню якісні послуги з питань, які традиційно належать до категорії «питання місцевого значення» (освітні, медичні, соціально-культурні тощо), хоча за місцевою владою законодавчо закріплені такі повноваження (Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [14]);

- невизначеність процедури та відсутність чітких критеріїв утворення районів, віднесення населених пунктів до категорії сіл, селищ і міст;

- недосконалість (у багатьох випадках – відсутність) визначених на місцевості меж адміністративно-територіальних одиниць.

Висновки та перспективи подальших науково-практичних розвідок

Головною метою модернізації системи територіальної організації влади має стати побудова децентралізованої моделі, спроможної в умовах зовнішніх та внутрішніх викликів ефективно впливати на процеси соціально-економічного й культурного розвитку територій та забезпечувати якість надання управлінських послуг населенню на рівні світових стандартів. Відповідно до цього головною метою реформи місцевого самоврядування має стати становлення територіальної громади як цілісної солідарної соціальної спільноти, члени якої чітко усвідомлюють свої інтереси та спроможні їх відстоювати у співпраці з органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади.

Для досягнення вказаних орієнтирів розвитку місцевого самоврядування та розбудови територіальної організації влади в Україні необхідне комплексне законодавче забезпечення, що має ґрунтуватися на ідеологічно новому алгоритмі конституційно-правового регулювання відносин у сфері місцевого і регіонального розвитку, який включає таке.

1. Забезпечення узгодженості процесу конституційної реформи на основі чіткого розподілу повноважень у трикутнику «центральна влада – регіональний рівень – місцевий рівень». При цьому в Конституції України мають бути унормовані питання, що стосуються забезпечення місцевої демократії, а саме:

- визначення засад адміністративно-територіального устрою України, правового статусу і рівнів адміністративно-територіальних одиниць, спрощення системи адміністративно-територіального устрою, чітке визначення меж адміністративно-територіальних одиниць тощо;

- чіткого вираження рівнів самоврядування (регіонального та/або місцевого), а також

Стратегічні пріоритети, №1 (22), 2012 р.

унормування питань, що належать до їх компетенції. Необхідно у законодавчому порядку розмежувати поняття «повноваження виконавчої влади (органу виконавчої влади)», «повноваження регіонального самоврядування», «повноваження місцевого самоврядування». При цьому до повноважень виконавчої влади мають бути віднесені ті, наслідки виконання яких (передусім правові, організаційні та соціально-економічні) пов'язані з інтересами населення України в цілому, тоді як до регіонального/місцевого самоврядування – спрямовані на безпосереднє забезпечення життєдіяльності регіону/територіальної громади та пов'язані з наданням управлінських послуг її членам. У цьому контексті важливим є вирішення питання щодо виключення положень про делегування місцевими радами повноважень органам виконавчої влади;

– передбачення утворення районними та обласними радами власних виконавчих органів, що своєю чергою викличе необхідність перегляду статусу місцевих органів виконавчої влади щодо перетворення їх із органів загальної компетенції на контрольно-наглядові органи у системі виконавчої влади шляхом вилучення у них та передачі відповідним районним і обласним радам та їх виконавчим органам функцій і повноважень організаційно-господарського характеру;

– перегляду статусу територіальної громади як суб'єкта місцевого самоврядування первинного рівня. Потрібно чітко визначити предмет відання та повноваження територіальних громад, у тому числі – виключні. Зокрема, для забезпечення принципу територіальності місцевого самоврядування (поширення юрисдикції територіальної громади на всю територію відповідної адміністративно-територіальної одиниці) потрібно законодавчо закріпити перетворення територіальних громад на органи публічної влади з відповідними повноваженнями з надання всього спектра управлінських послуг фізичним і юридичним особам;

– перегляду обсягу власних повноважень представницьких органів місцевого самоврядування та їх виконавчих органів шляхом чіт-

кого визначення та відокремлення за рівнями. Обсяг власних повноважень має бути максимально збільшений порівняно з делегованими. При цьому правовий режим поняття «делеговані повноваження» також має бути чітко визначений на рівні закону;

– удосконалення правил проведення незалежного зовнішнього аудиту місцевих бюджетів у спосіб внесення відповідних змін до статті 98 Конституції України.

У розвиток наведених конституційно-правових інновацій необхідно невідкладно оновити Концепцію реформування місцевого самоврядування України та заходи щодо її реалізації [13] й доопрацювати Концепцію реформування адміністративно-територіального устрою України. Оптимальним шляхом здійснення адміністративно-правової реформи, на нашу думку, є проведення відповідного експерименту на базі кількох областей.

2. Безпосереднє законодавче забезпечення реформи місцевого самоврядування шляхом:

– кодифікації законодавства про місцеве самоврядування з унормуванням у ньому сучасних підходів до місця, ролі, завдань і пріоритетів діяльності інститутів місцевої демократії;

– розробки та прийняття конституційного Закону України «Про місто Севастополь» із визначенням у ньому особливостей правового статусу цього міста та розмежуванням повноважень органів місцевого самоврядування й органів виконавчої влади;

– ініціювання та прийняття законодавчих змін щодо зміцнення матеріальної бази місцевого самоврядування, зокрема відповідного удосконалення норм Бюджетного кодексу, визначення правового статусу комунальної власності, проведення земельної реформи та реформи житлово-комунального господарства тощо.

Наукові розвідки у контексті інституційно-правового забезпечення реформування місцевого самоврядування в Україні також мають бути спрямовані на подальше вивчення передового світового досвіду функціонування місцевого самоврядування та його органічну адаптацію до українських реалій.

Список використаних джерел

1. *Адміністративно-територіальна реформа в Україні* : зауваження та рекомендації : Звіт групи експертів [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.narda.org.ua/sap/spaw/files/235747_870684.doc
2. *Стан та перспективи децентралізації публічної влади в Україні* : аналіт. дослідж. / Центр політико-правових реформ, Швейцарська агенція розвитку та співробітництва [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://despro.org.ua/img/upload/Research%20_UKR.doc

3. *Батанов, О. В.* Муніципальна влада в Україні : проблеми теорії та практики : [монографія] / О. В. Батанов ; [відп. ред. М. О. Баймуратов]. – К. : ТОВ «Вид-во «Юрид. думка», 2010. – 656 с.
4. *Борденюк, В. С.* Місцеве самоврядування та державне управління : конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії : монографія / В. С. Борденюк. – К. : Парламент. вид-во, 2007. – 576 с.
5. *Братковський, М. Л.* Формування механізмів реалізації публічної влади на підставі довіри : автореф. дис. ... д. держ. упр. : спец. 25.00.02 / М. Л. Братковський ; Донец. держ. ун-т управління. – Донецьк, 2011. – 34 с. : іл.
6. *Адміністративно-територіальний устрій України станом на 05.04.2011* : Дані офіційного сайту Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://static.rada.gov.ua/zakon/new/ADM/d01.rtf>
7. *Дробот, І. О.* Теоретико-методологічні засади гарантування місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. ... д. держ. упр. : спец. 25.00.04 – місц. самоврядування / І. О. Дробот ; Нац. акад. держ. упр. – К. : [б. в.], 2010. – 40 с.
8. *Конституція України* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/print1325755500045835>
9. *Кретцман, Дж. П.* Розбудова громад за рахунок внутрішніх ресурсів. Шлях до відкриття й мобілізації ресурсів громади : [пер. з англ.] / Дж. П. Кретцман, Дж. Л. Макнайт. – К. : Четверта хвиля, 2006. – 256 с.
10. *Любченко, П. М.* Конституційно-правові основи розвитку місцевого самоврядування як інституту громадянського суспільства : монографія / П. М. Любченко. – Х. : Одиссей, 2006. – 352 с.
11. *Паутова, Т. О.* Забезпечення розвитку місцевого самоврядування шляхом проведення адміністративно-територіальної реформи : автореф. дис. ... к. держ. упр. : спец. 25.00.04 / Т. О. Паутова ; Донец. держ. ун-т упр. – Донецьк, 2011. – 21 с. : іл.
12. *Про Конституційний Суд України* : Закон України від 16 жовт. 1996 р. № 422/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=422_%2F96-%E2%F0&p=1326198356064217
13. *Про схвалення Концепції реформи місцевого самоврядування* : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 29 липня 2009 р. № 900-р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=900-2009-%F0> ; <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1456-2009-%D1%80>
14. *Про місцеве самоврядування в Україні* : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/98-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80/print1325755500045835>
15. *Стан правової реалізації Україною Європейської хартії місцевого самоврядування* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://old.niss.gov.ua/Monitor/desember08/27.htm>

КЕРІВНІ ДОКУМЕНТИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ: ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ВИЗНАЧЕННЯ

Баровська Анастасія Валеріївна,
кандидат наук з державного управління

Зроблено наукометричний аналіз проблеми функціонування «основних засад», «доктрин», «концепцій», «стратегій», «програм», «національних проектів», «планів» як документів державної політики. Визначено сфери й тематику наукових досліджень, що розглядають цю проблему. Встановлено особливості відповідного українського та російського наукового дискурсу. Досліджено підходи до вибору та варіанти узагальнень, що характеризують сукупність названих документів. З використанням правил формальної логіки та обмеженнями, що вимагає нормопроектна техніка, визначено відповідне родове поняття та обрано термін, що його позначатиме. Проаналізовано характерні вияви проблеми ототожнення в контексті функціонування керівних документів державної політики.

Ключові слова: державна політика, основні засади, доктрина, концепція, стратегія, програма, національний проект, план.

Державна політика реалізується через взаємопов'язані механізми: нормативно-правовий, організаційний, фінансово-економічний, інформаційний тощо.

Основні засади, доктрини, концепції, стратегії, програми, національні проекти, плани (ОДКСПНП) – документи, що визначають державну політику, способи та засоби її впровадження, є одночасно частиною нормативно-правового та організаційного (в управлінському аспекті) механізмів її реалізації.

У законодавстві України відсутні:

а) загальна дефініція кожного виду зазначених документів;

б) вказівки на співвідношення вказаних актів;

в) визначення суб'єктів ухвалення та форми набуття чинності подібними документами¹.

Зазначена ситуація є результатом неврегульованості «системи джерел та основ державної політики, що відтворюють плани розвитку країни. Під джерелами мається на увазі документарне втілення державної політики; до основ відносять ціннісні засади, а також зовнішні умови та фактори, що об'єктивно впливають на процес прийняття управлінських рі-

шень. Зрештою унеможлиблюється створення системного та цілісного управлінського простору країни» [38].

На особливу увагу заслуговує науковий вимір означеної проблеми, що характеризується різноманітністю підходів до її артикуляції та альтернативністю варіантів розв'язання.

В українському науковому дискурсі проблематика документів, що визначають державну політику, вивчається в межах аналізу політики національної безпеки, стратегічного планування, функціонування системи нормативно-правових актів. Зміст цих досліджень становлять переважно такі теми:

а) у контексті політики національної безпеки [10, 45]: термінологічний аналіз понять, що позначають ОДКСПНП, та формулювання визначень цих документів; визначення ієрархії ОДКСПНП та обґрунтування підходів до її формування; питання віднесення різних видів ОДКСПНП до групи політико-правових і правових документів; вплив тріади «національні цінності – національні інтереси – національні цілі» на формування ієрархії ОДКСПНП; підходи щодо структури та змістовного наповнення різних видів ОДКСПНП;

б) у контексті стратегічного планування: – «державноуправлінський аспект» [5; 12; 19; 25; 42]; передумови виникнення та розвитку

¹ За винятком сфери дії закону про державні цільові програми; частково відповідні положення врегульовано щодо національних проектів.

концепції стратегічного планування та управління; (соціальні) функції стратегічного планування; відмінності від інших видів планування; особливості здійснення стратегічного планування на центральному, регіональному та місцевому рівнях; реформа державного управління/адміністративна реформа як засіб та середовище впровадження стратегічного планування; національна й міжнародна нормативно-правова база стратегічного планування;

– «економічний аспект» [43; 49; 55]: досвід застосування стратегічного планування в часовому та територіальному вимірах; програмно-цільове управління; взаємозв'язок стратегічного планування з іншими видами державного регулювання соціально-економічних процесів; методологія та технологія розроблення конкретних документів (стратегій, програм тощо);

в) в контексті вивчення системи нормативно-правових актів [6; 8; 11; 14-15; 18; 27; 30; 32; 34]: нормотворчий процес; юридична сила нормативно-правових актів; класифікація законів та підзаконних нормативно-правових актів; предметне поле законів та підзаконних нормативно-правових актів; співвідношення між законами та підзаконними нормативно-правовими актами; необхідність прийняття та проекти законів «Про (підзаконні) нормативно-правові акти» та «Про закони та законодавчу діяльність»; доцільність ухвалення обох названих актів (концепція «єдиного» закону про нормативно-правові акти vs прийняття двох окремих законів: 1) щодо безпосередньо законів та 2) щодо підзаконних нормативно-правових актів); концепція нормативно-правового акта; правова природа ОДКСПНП, зокрема програм.

Цей розподіл не є жорстким і, наприклад, у межах економічних досліджень порушуються питання розвитку стратегічного планування [47], а темою безпекознавчих студій може бути розгляд його методичних основ [4]. Водночас окремих робіт, присвячених безпосередньо документам, що визначають державну політику, та їх співвідношенню, немає.

Варто зазначити, що у вказаних джерелах взагалі не згадуються два документи із заявленої сукупності – «основні засади» та «національні проекти». Щодо останніх причина зрозуміла – вони з'явилися в управлінській практиці після того, як були написані відповідні роботи. Ситуація з «основними засадами» потребує з'ясування.

Суттєвим недоліком означених дискусій в Україні є їх відокремленість: у рамках кожної з них накопичено ідеї та пропозиції, що сукупно могли б сприяти запровадженню **системи керівних документів державної політики**.

Російський науковий дискурс щодо проблематики документів, що визначають державну політику, відрізняється від українського. По-перше, артикульована проблема функціонування доктрин, концепцій, стратегій (...) як документів державної політики [35; 38; 53]. Порушується питання відсутності у законодавстві усталеного порядку й системи ухвалення ОДКСПНП, нормативних конструкцій, у вигляді яких втілюються такі документи. Констатується, що незрозумілість їх статусу та співвідношення, обов'язковості й механізму виконання обумовлює відсутність у них управлінського потенціалу. Аналізується призначення та окреслюється змістовний контур кожного документа. Пропонується алгоритм розроблення: обґрунтовується відповідна послідовність, визначаються суб'єкти та форма ухвалення.

По-друге, потужним є державно-управлінський підхід до проблеми, що в основному є результатом досліджень Центру проблемного аналізу та державно-управлінського проектування². Щоправда в цих розробках акцентується на доктринах.

По-третє, була принаймні одна спроба комплексного обговорення порушеної проблеми – в рамках конференції «Конституція та доктрини Росії сучасним поглядом». На засіданні були представлені матеріали з управлінського, безпекового та юридичного напрямів. Водночас спільні пропозиції, а надто їх практичне втілення, не стали результатами конференції [29].

І в українських, і в російських аналізованих джерелах неодноразово підкреслювалася роль, що відіграють базові поняття й категорії при формуванні та реалізації політики. Наголошувалося на їх важливості для синхронізації дій, єдиного розуміння змісту пропозицій, що виробляються. Зазначалося, що при проектуванні державно-управлінських документів дефініції набувають навіть більшого навантаження, ніж для цілей гуманітарного пізнання, оскільки функціонують з метою створення цілісного управлінського впливу [48, с. 31-32]. У низці наукових праць були представлені спроби визначення понять, що описують ОДКСПНП. При цьому в жодній роботі не порушувалося питання виявлення відповідного родового поняття. Саме це становить **мету даного дослідження**. Завданнями статті є:

– визначення підходів до формулювання родового поняття для позначення сукупності

²Центр проблемного аналізу та державно-управлінського проектування : Офіційний сайт [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rusrand.ru/>

таких документів, як «основні засади», «доктрини», «концепції», «стратегії», «програми», «національні проекти», «плани»;

– обґрунтування вибору родового поняття, що в подальшому може бути використане у текстах нормативно-правових актів;

– характеристика проблем ототожнення понять, що позначають різні явища в контексті функціонування ОДКСПНП.

Зазначимо, що вибір родового поняття обумовлює загальну тенденцію подальшого наукового аналізу [37, с. 109]. Використання правила *Definitio fit per genus et differentiam specificam*³ [52] уможливить отримання однорідних визначень, зокрема базових понять, що важливо для вироблення практичних рекомендацій. Крім того, вдосконалення функціонування «основних засад», «доктрин», «концепцій», «стратегій», «програм», «національних проектів», «планів» як документів державної політики фактично неможливе поза їх нормативно-правовим забезпеченням, а мова нормотворення вимагає, зокрема, лаконічності [33; 41].

Родове поняття дозволяє компактніше представляти інформацію та кожного разу не перераховувати усі види, що воно вміщує.

Для встановлення родового поняття для ОДКСПНП проаналізуємо узагальнюючі назви, що використовуються в наукових публікаціях.

«Державна політика (...) знаходить своє концентроване відображення у системі відповідних **офіційних документів**, таких як стратегії, концепції, доктрини, закони, програми, плани тощо», – пишуть В. Богданович та А. Семенченко [7].

Розвиваючи думку А. Акмалової щодо доктрин [1], усі названі документи можна охарактеризувати як **політико-правові**. В якості політичних документів вони визначають зміст державної політики, її цілі та механізми реалізації (кожен відповідно до власного предметного поля). Також ці документи повинні мати загальнообов'язкову юридичну силу (особливо зважаючи на поширення правового нігілізму), що може бути надана у спосіб прийняття їх конкретним правовим актом: законом, указом, розпорядженням тощо. Саме як політико-правові документи вони можуть стати основою створення єдиного управлінського простору країни.

Аналіз наукових джерел [3; 4; 10, с. 202; 21; 39; 44; 45, с. 233] виявив такі варіанти узагальнюючих назв:

– нормативно-правова вертикаль стратегічних документів у сфері (...);

– ієрархія стратегічних документів (доктрина, концепція, стратегія);

– документи вищого стратегічного рівня – доктрини, концепції, стратегії [у розвиток цієї думки: документи нижчого стратегічного рівня (програми, плани)];

– система стратегічних документів;

– стратегії та інші документи стратегічного рівня і призначення;

– концептуальні документи;

– ієрархія документів, що становлять концептуальні засади;

– концептуально-доктринальні документи;

– система доктринальних документів;

– програмно-доктринальні документи;

– планові документи.

М. Погорілко [39] зазначає, що «нормативне забезпечення державної політики на концептуальному рівні відбувається у спосіб ухвалення **документів програмного характеру** (різноманітних послань, концепцій, доктрин, стратегій тощо)». Використовується також і поняття [**національне, глобальне**] **програмування** [31, с. 22-23], яке:

– у вузькому значенні охоплює власне програми та проекти;

– у широкому значенні, що наразі поширюється у прогностно-аналітичній практиці західних країн, означає науково обґрунтовані заходи з переведення макроекономічної системи країни (чи регіону) в якісно інший стан у майбутньому. В цьому сенсі поняття «програмування» наближується до поняття «довгострокове стратегічне планування» розвитку макросистем.

Загалом називання здійснюється за одним з двох підходів: **формальним** (за зовнішніми характеристиками) – узагальнення «офіційні» й «політико-правові» документи – або **сутнісним** (за внутрішніми характеристиками) – решта назв. Класифікація документів у межах першого підходу не містить достатньої кількості чітких ознак для виділення їх в окрему групу: усі документи державної політики (як складника дискурсу публічної управлінської практики) апіорі є політичними, мають бути належним чином ухвалені (у формі нормативно-правового акта) та є офіційними. Проблемою назв другого підходу є омонімічний збіг з назвою одного виду цих документів, що: 1) на рівні сприйняття звужує увесь обсяг документів до одного виду; 2) унеможливорює коректне визначення видових понять, оскільки спричиняє тавтологію (приміром, доктрина – це доктринальний документ...).

Поєднання означених підходів, наприклад, **офіційні програмні документи** [17] або

³Визначення складається із зазначення роду та його відмінних ознак (*lat.*)

офіційні документи, що мають концептуальне значення [22, с. 15], не дозволяє подолати наявні недоліки, зокрема залишається проблема часткового дублювання змісту.

Таким чином, з даного масиву узагальнюючих назв обрати родові поняття неможливо.

Подальше дослідження за цим напрямом розвиватиметься за алгоритмом:

- виклад загальних правил та вимог до визначення поняття;
- на їх основі виявлення необхідних ознак у відомих нам явищах – ОДКСПП;
- узагальнення отриманої інформації з метою формулювання визначення родового поняття;
- вибір терміна, що позначатиме родові поняття.

Формальна логіка допускає низку варіантів визначення поняття: через явне (атрибутивно-реляційне, генетичне, операціональне) та неявне (аксіоматичне, контекстуальне, рекурсивне, індуктивне) дефінування [36, с. 209], а також через заміну дефінування [52] (вказівка, опис, характеристика, порівняння, виокремлення).

У нормативно-правовій практиці, як правило, застосовують [51, с. 132]:

- класичну формулу (атрибутивно-реляційна дефініція, що містить найближчий рід та характерну видову ознаку);
- казуальний перелік, що створює відносно повну та точну характеристику об'єкта, що визначається, через синонімічний ряд.

У суворо логічному сенсі казуальні переліки визначеннями не є – вони просто застосовуються замість визначень, оскільки тією чи іншою мірою розкривають зміст поняття. Казуальні переліки, особливо громіздкі, не завжди зручні, їх недолік – приблизність, причому на це часто вказує сама словесна формула з елементами «тощо», «та інші». Перевага класичних дефініцій в тому, що вони компактні та створюють чітке уявлення про поняття. Отже, у подальшому ми користуватимемося саме класичним підходом.

Визначити поняття – повністю розкрити його зміст (у спосіб перелічення сутнісних ознак) та вирізнити дане поняття з-поміж інших [54].

Поняття утворюються в результаті здійснення двох діалектично пов'язаних операцій: виокремлення загального у сукупності схожих за будь-якою ознакою об'єктів та абстрагування від інших ознак. Завдяки можливості залишати поза увагою несуттєве, випадкове поняття дозволяють глибше проникати у дійсність, відображати повніше, на що нездатне чуттєве пізнання [16, с. 27-28].

Водночас абстрагування містить ризик виникнення ситуації «логічного ніщо», детально описаної Е. Кассирером. Причиною її появи є постійне позбавляння сутнісних ознак у процесі формування родових (або узагальнених) понять. Образно філософ називає це «шляхом заперечень». Натомість він пропонує звернути увагу на математику, де кожне узагальнююче поняття відтворює сутнісні риси видів, що його складають. Це досягається завдяки тому, що родові поняття уособлює закон для відповідного ряду членів [26, с. 15–32].

Безперечно, концепцію Е. Кассирера необхідно розглядати відповідно до тих координат, у яких її було сформульовано (відмінне від сучасного розуміння терміна «абстракція»; місце та роль, що посідала тогочасна математика з-поміж наук тощо [23, с. 131-132; 24, с. 129, 133]), але сама постановка проблеми досі не втрачає актуальності.

До правил визначення понять належать співвимірність, неприпустимість тавтологій та обмеження заперечними ознаками, стислість, точність, зрозумілість [16, с. 40-41]. Визначення родового поняття також має відповідати кільком загальним вимогам. Зокрема, воно не повинно бути елементарним, найпростішим, таким, що далі не розкладається. Натомість має виражати основні колізії, проблеми об'єкта дослідження [37, с. 110].

Важливими також є особливості родовидової взаємодії, що ідентичні властивостям онтологічної взаємодії клас-підклас, а саме [13]:

- кожен приклад видового поняття в будь-який момент існування повинен бути прикладом родового поняття;
- видові поняття має належати до того самого семантичного класу, що й родові;
- видові поняття має наслідувати основні властивості родового поняття.

Для визначення родового поняття для ОДКСПП значущими є такі положення чинного законодавства: під час стратегічного планування мають розроблятися відповідні стратегії, концепції, доктрини, закони та державні програми розвитку, інші нормативно-правові акти.

З-поміж теоретичних положень виокремимо такі:

1) реалізація державної політики органами влади має дві основні взаємопов'язані форми: створення правових умов діяльності суб'єктів суспільно-політичних відносин та безпосередня участь держави у спосіб конкретних (активних) дій [31, с. 112];

2) доктрини, концепції, основні засади, стратегії, програми, проекти та плани – документи, що сукупно складають картину пер-

Стратегічні пріоритети, №1 (22), 2012 р.

спективного бачення розвитку країни, ресурсів, необхідних для його досягнення, політики, спрямованої на отримання й використання цих ресурсів [2].

На основі проведеного аналізу можна визначити такі сутнісні ознаки ОДКСПНП, що у подальшому складуть визначення родового поняття:

- є документами, що розкривають / визначають перспективу поступу (кожний відповідно до власної предметної області);
- встановлюють обов'язковість діяльності органів державної влади;
- пов'язані з процесом стратегічного планування.

Термін на позначення сукупності ОДКСПНП, як і будь-який інший термін, призначений для називання спеціального поняття. Спочатку з'являється поняття, а потім «знаходиться» знак для його називання. В цьому сенсі термін є другорядним, а відтак, завжди мотивованим [50].

З-поміж узагальнюючих назв до сукупності ОДКСПНП ми не назвали ще один варіант – ієрархія керівних документів у сфері (...) [46, с. 14]. Використовуючи його, спробуємо описати словосполученням ті сутнісні ознаки, що їх було виокремлено: «керівні документи, що визначають діяльність органів влади з питань реалізації державної політики».

Семантично та логічно все є правильним, але суперечить вимогам до юридичного терміна [51, с. 121]. Юридичний термін має бути стислим, тобто включати не більш трьох-п'яти слів (в ідеалі – не більш двох). Серед цих слів не повинно бути дієслів, займенників або прислівників. Занадто довгі терміни слід скорочувати шляхом вилучення з них елементів, що «означають несуттєві ознаки понять» і не впливають на ідентифікацію терміна як окремого, відмінного від інших термінів.

Отже, певне спрощення є необхідним, наприклад, «керівні документи державної політики». Але існують й не охоплені сукупністю ОДКСПНП документи, що мають вплив на процес реалізації державної політики, зокрема Послання Президента. Таким чином, необхідне уточнення. Ми пропонуємо за його критерій взяти ступінь формалізації відповідних документів⁴.

Тоді родове поняття на позначення сукупності ОДКСПНП формулюватиметься так:

⁴Класифікація аналізованих документів є предметом окремого наукового дослідження. Тут ми тільки зазначимо те, що до формалізованих відносимо документи, які мають юридичний статус, чітку внутрішню структуру, утворюють ієрархію.

«Керівні документи державної політики (формалізовані)» – це нормативно-правові акти, що визначають перспективу розвитку у відповідній сфері, встановлюють обов'язковість активної⁵ діяльності органів державної влади щодо її досягнення та **мають бути** результатом процесу стратегічного планування». У разі використання цього визначення у текстах нормативно-правових актів словосполучення **«мають бути»** необхідно замінити на констатуюче, результуюче дієслово теперішнього часу **«є»**, що відповідає вимогам нормопроектної техніки [28, с. 55].

Завершуючи дослідження, продемонструємо ще низку характерних виявів проблеми ототожнення в контексті функціонування ОДКСПНП.

По-перше, вона міститься в самих нормативно-правових документах, приміром:

– Постанова Верховної Ради України «Про Концепцію (основи державної політики) національної безпеки України»;

– Закон України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року».

Пояснити дану ситуацію спробуємо на прикладі резолюцій Головного юридичного управління та Головного науково-експертного управління щодо законопроектів «Про Концепцію національної/державної інформаційної політики» (реєстраційні № 2526, 7251) [9; 20]: «Згідно з частиною другою статті 85 Конституції України до повноважень Верховної Ради України віднесено «прийняття законів», «визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики», «затвердження загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля» та інші.

Що стосується затвердження документів у формі Концепції, яким притаманний ненормативний характер, то Конституція України не наділяє Верховну Раду України такими повноваженнями, що ставить під сумнів можливість схвалення Концепції державної інформаційної політики законом».

У результаті при підготовці до другого читання законопроект № 7251 отримав назву «Про Основні засади державної інформаційної політики».

У такий спосіб конституційні положення про компетенцію Верховної Ради трактується буквально, адже «основні засади» є, швидше, збірним поняттям, що визначає сутність схвалюваних актів, а не їх назву.

⁵Мається на увазі неприпустимість пасивної діяльності у вигляді утримання від дій.

Відтак, ототожнення в назвах нормативно-правових актів були вимушеними формулюваннями, а не наслідком нерозуміння законодавцем сутності документа, що ухвалюється.

Аналіз змісту акта до й після перейменування засвідчив відсутність кардинальних змін. Таким чином, напрошується висновок про формальність визначення ненормативного характеру тексту.

Проаналізована ситуація уможлиблює й більш загальні висновки.

1. Доктрини й концепції повинні мати нормативні положення: акти щодо реалізації державної політики мають бути передусім змістовними документами, а не оціночними.

2. Основні засади – «штучно виведений» різновид документа.

3. Якщо комплексно та науково обґрунтовано вирішувати завдання розгортання системи стратегічного планування, що базується на ієрархії відповідних документів, необхідно передбачити на конституційному рівні достатні компетенції учасників правотворчого процесу, а також закріпити існування тих актів, що їх має сучасна українська практика реалізації державної політики.

По-друге, в наукових працях трапляються підходи, за яких в одному смислового ряді розташовуються концепція як окремий документ та концепція певного документа [10, с. 207-208; 48, с. 64] (наприклад, Концепція державної інформаційної політики та Концепція Національної програми інформатизації). По суті, дана проблема є не виявом омонімії, а підміною понять. Водночас отриманий прихильниками цього підходу висновок, що відбувається «поєднання в одному документі норм концепції та програми», є правильним і цілком правомірним, адже всі ними проаналізовані документи є концепціями інших актів – програм.

Висновки

Український і російський наукові дискурси містять достатню кількість робіт, присвячених функціонуванню «основних засад», «доктрин»,

«концепцій», «стратегій», «програм», «національних проектів», «планів» як документів державної політики. Ключовою відмінністю змісту дискурсів є відсутність у першому і наявність у другому окремої постановки даної проблеми. Відтак, в Україні відповідна тематика переважно представлена у трьох науково-практичних дискусіях: щодо реалізації стратегічного планування, національної безпеки та в контексті врегулювання ієрархії нормативно-правових актів. Суттєвим недоліком цих дискусій є їх відокремленість одна від одної.

Найбільшу кількість розглянутих питань, релевантних заявленій темі, містять праці щодо проблем національної безпеки та в межах науки державного управління.

У вітчизняних наукових джерелах не аналізувалися два документи з виокремленої сукупності. Відсутність національних проектів пояснюється їх новизною в управлінській практиці. Відсутність «основних засад», зокрема, підтверджує висновки щодо штучності їх введення, обумовленої буквальною трактуванням конституційних положень.

Науковці у процесі досліджень використовували різні узагальнюючі назви на позначення аналізованої сукупності документів. Називання відбувалось у спосіб акцентування на зовнішніх або внутрішніх характеристиках об'єкта. Водночас через низку об'єктивних проблем жодне з узагальнень не може бути родовим поняттям.

Визначення родового поняття та добір відповідного терміна на позначення дозволили сформулювати таке твердження: «Керівні документи державної політики (формалізовані) – це нормативно-правові акти, що визначають перспективу розвитку у відповідній сфері, встановлюють обов'язковість активної⁶ діяльності органів державної влади з її досягнення і мають бути результатом процесу стратегічного планування».

⁶ Мається на увазі неприпустимість пасивної діяльності у вигляді утримання від дій.

Список використаних джерел

1. Акмалова, А. А. Доктрина развития местного самоуправления в Российской Федерации как механизм оптимизации законодательной и правоприменительной деятельности / А. А. Акмалова // Конституция и доктрины России современным взглядом : материалы Всерос. науч. конф. (Москва, 17 марта 2009 г.) – М. : Науч. эксперт, 2009. – С. 395–406.
2. Баровська, А. Структура керівних документів державної політики в інформаційній сфері : нагальні проблеми та шляхи впорядкування : аналіт. зап. / А. Баровська [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/572/>

3. Белов, П. Г. Концептуально-доктринальное и законодательное обеспечение национальной безопасности России : ревизия и систематизация / П. Г. Белов // Конституция и доктрины России современным взглядом : материалы Всерос. науч. конф. (Москва, 17 марта 2009 г.) – М. : Науч. эксперт, 2009. – С. 325–340.
4. Белозеров, В. К. Система доктринальных документов в сфере обороны : подходы России и Германии / В. К. Белозеров // Конституция и доктрины России современным взглядом : материалы Всерос. науч. конф. (Москва, 17 марта 2009 г.) – М. : Науч. эксперт, 2009. – С. 235–249.
5. Берданова, О. Стратегічне планування : навч. посіб. / О. Берданова, В. Вакуленко, В. Тертичка. – Львів : ЗУКЦ, 2008. – 138 с.
6. Богачова, О. В. Законотворчий процес в Україні : проблеми вдосконалення : автореф. дис... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Олена Вікторівна Богачова ; Ін-т законодавства Верховної Ради України. – К., 2006. – 24 с.
7. Богданович, В. Ю. Підхід до розробки теоретичних засад стратегічного планування у сфері державного управління забезпеченням національної безпеки держави / В. Ю. Богданович, А. І. Семенченко // Стратегічна панорама. – 2006. – № 2. – С. 42–50.
8. Васильченко, О. П. Джерела конституційного права України (системно-функціональний аналіз) : автореф. дис... канд. юрид. наук : 12.00.02 / О. П. Васильченко ; Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. – К., 2007. – 19 с.
9. Висновок на проект Закону України «Про Концепцію державної інформаційної політики» (реєстраційний № 7251) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=38772
10. Горбулін, В. П. Стратегічне планування : вирішення проблем національної безпеки : монографія / В. П. Горбулін, А. Б. Качинський. – К. : НІСД, 2010. – 288 с.
11. Горбунова, Л. М. Підзаконні нормативно-правові акти : організаційно-правові питання забезпечення законності : автореф. дис... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Л. М. Горбунова ; Київ. нац. екон. ун-т. – К., 2005. – 21 с.
12. Дацюк, С. Государственная стратегия / С. Дацюк [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://huz.org.ua/russian/koi/program/state_strategy.html
13. Добров, Б. В. Онтология по естественным наукам и технологиям ОЕНТ : структура, состав и современное состояние / Б. В. Добров, Н. В. Лукашевич // Журнал ЭБ. – 2008. – Т. 11, вып. 1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.elbib.ru/index.phtml?page=elbib/rus/journal/2008/part1/DL>
14. Дутка, Г. І. Закон у системі нормативно-правових актів України : автореф. дис... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Г. І. Дутка ; Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. – К., 2003. – 18 с.
15. Дутка, Г. І. Предмет закону / Г. І. Дутка // Право України. – 2001. – № 4. – С. 98–101.
16. Ерышев, А. А. Логика : Курс лекций / А. А. Ерышев, Н. П. Лукашевич, Е. Ф. Сластенко. – 3-е изд., перераб. и доп. – К. : МАУП, 2000. – 184 с.
17. Ефремов, А. Конституционно-правовые аспекты формирования государственной политики в сфере информационных отношений / А. Ефремов // Право и Интернет : материалы интернет-конференции [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ecsosman.hse.ru/text/16208346/>
18. Железняк, Н. А. Правові та організаційні форми діяльності Міністерства юстиції України у здійсненні державної правової політики (теоретичні та практичні питання) : автореф. дис... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Н. А. Железняк ; Київ. нац. екон. ун-т. – К., 2005. – 21 с.
19. Запровадження стратегічного планування в Україні : збірка документів і матеріалів / укл. В. Тертичка. – К. : Центр дослідж. адміністрат. реформи НАДУ, 2004. – 437 с.
20. Зауваження до проекту Закону України «Про Концепцію національної інформаційної політики» (реєстраційний № 2526) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_2?id=&pf3516=2526&skl=5
21. Значение поддержки малого и среднего бизнеса в формировании и реализации стратегии территориального развития [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.bmpproject.813.ru/library/lebedeva.pdf>
22. Зозуля, А. А. Доктрина в современном праве : автореф. дис... канд. юрид. наук : 12.00.01 / А. А. Зозуля ; Санкт-Петербург. гуманит. ун-т профсоюзов. – СПб., 2006. – 31 с.
23. Зотов, А. Ф. Буржуазная философия середины XIX – начала XX века : учеб. пособие для филос. фак. ун-тов / А. Ф. Зотов, Ю. К. Мельвиль. – М. : Высш. шк., 1988. – 520 с.
24. Зотов, А. Ф. Современная западная философия : учебник / А. Ф. Зотов. – 2-е изд., испр. – М. : Высш. шк., 2005. – 781 с.
25. Іващенко, А. Нормативно-правове забезпечення стратегічного планування / А. Іващенко, С. Вербицький // Політичний менеджмент. – 2006. – № 1 (16). – С. 140–151.
26. Кассирер, Э. Познание и действительность / Э. Кассирер. – СПб. : Алетейя, 1996 (репринт 1912). – 455 с.
27. Клочков, В. О. Розуміння правових програм у вітчизняному праві / В. О. Клочков // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. – 2009. – № 1. – С. 93–103.
28. Ковальський, В. С. Правотворчість : теоретичні та логічні засади / В. С. Ковальський, І. П. Козінцев. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 192 с.
29. Конституция и доктрины России современным взглядом : материалы Всерос. науч. конф. (Москва, 17 марта 2009 г.) – М. : Науч. эксперт, 2009. – 496 с.
30. Косович, В. Закон «Про нормативно-правові акти» як засіб удосконалення нормативно-правових актів України // Вісник Львів. ун-ту : Серія юрид. – 2011. – Вип. 52. – С. 10–20.

31. Кузык, Б. Н. Прогнозирование, стратегическое планирование и национальное программирование : учебник / Б. Н. Кузык, В. И. Кушлин, Ю. В. Яковец. – 4-е изд., перераб. и доп. – М. : Экономика, 2011. – 604 с.
32. Куценко, І. В. Стіввідношення закону та підзаконних нормативно-правових актів України / І. В. Куценко // Передовые научные разработки : матеріали конф. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.rusnauka.com/PNR_2006/Pravo/1_kucenko.doc.htm
33. Методичні рекомендації щодо розроблення проектів законів та дотримання вимог нормопроектної техніки : Постанова колегії Міністерства юстиції України від 27.11.2000 р. № 41 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v0041323-00>
34. Мірошніченко, А. М. Чи потрібен Закон України «Про нормативно-правові акти»? / А. М. Мірошніченко, Ю. Ю. Попов // Форум права. – 2009. – № 1. – С. 362–372.
35. Нестеров, А. В. О доктринах, концепциях и стратегиях / А. В. Нестеров // Конституция Российской Федерации : политико-экономические приоритеты : материалы Всерос. науч.-практ. конф. (Омск, 16 ноября 2009 г.). – 2010. – С. 297–304.
36. Новейший философский словарь / сост. А. А. Грицанов. – Минск : Изд-во В. М. Скаун, 1998. – 896 с.
37. Общая социология : учеб. пособ. / под общ. ред. проф. А. Г. Эфендиева. – М. : ИНФРА-М, 2000. – 654 с.
38. Погорелко, М. Ю. Иерархия нормативных правовых актов как основание системности государственного управления / М. Ю. Погорелко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rusrand.ru/naukadoklad/pogorelko.pdf>
39. Погорелко, М. Ю. Программно-доктринальные документы и управленческая практика в сфере социально-экономического развития / М. Ю. Погорелко // Конституция и доктрины России современным взглядом : материалы Всерос. науч. конф. (Москва, 17 марта 2009 г.) – М. : Науч. эксперт, 2009. – С. 147–157.
40. Порядок організації та фінансування стратегічного планування у сфері оборони та військового будівництва : Постанова Кабінету Міністрів України від 5 квітня 2006 р. № 447 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://portal.rada.ua>
41. Правила оформлення проектів законів та основні вимоги законодавчої техніки : Метод. рекомендації / Апарат Верховної Ради України. – 3-тє вид., виправ. і доп. – К., 2006. – 26 с.
42. Резник, В. В. Участе громадськості у реалізації принципів стратегічного державного управління в Україні / В. В. Резник // Демократичне врядування. – 2009. – № 4 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/DeVr/2009_4/fail/Rjeznik.pdf
43. Ромашкін, О. Формування системи державного планування в Україні / О. Ромашкін // Вісн. Хмельниц. нац. ун-ту. Серія : Економічні науки. – 2010. – № 5, Т. 3. – С. 61–64.
44. Семенченко, А. І. Розробка категорійно-понятійного апарату стратегічного планування з державного управління забезпеченням національної безпеки в Україні / А. І. Семенченко // Державне управління : теорія та практика. – 2007. – № 2 (6) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.academy.gov.ua/ej6/index.html>
45. Ситник, Г. П. Державне управління національною безпекою України : монографія / Г. П. Ситник. – К. : Вид-во НАДУ, 2004. – 408 с.
46. Ситник, Г. П. Державне управління у сфері забезпечення національної безпеки України : теорія і практика : автореф. дис... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.01 / Г. П. Ситник ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – К., 2004. – 36 с.
47. Ставерська, Т. О. Концепції фінансового планування : макро- та мікрорівні / Т. О. Ставерська // Наук. вісн. : Фінанси, банки, інвестиції. – 2010. – № 4. – С. 35–39.
48. Сулакшин, С. С. Источники и основания государственных политик в России : монографія / С. С. Сулакшин, М. Ю. Погорелко, И. В. Репин. – М. : Науч. эксперт, 2010. – 224 с.
49. Сунгуровський, М. Програмно-цільова хвороба / М. Сунгуровський [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.gazumkov.org.ua/ukr/article.php?news_id=789
50. Табанакова, В. Д. Логико-понятійний аналіз термінології і його прагматика / В. Д. Табанакова // Language and Literature. – 1997. – № 1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://frgf.utmn.ru/last/No1/tabakov.html>
51. Ткачук, А. Законодавча техніка. Як готувати проекти законів : практ. посіб. / А. Ткачук. – К. : Ін-т громад. сусп-ва, 2004. – 184 с.
52. Челпанов, Г. И. Учебник логики / Г. И. Челпанов. – М., 2000. – 107 с.
53. Чернышов, М. Стратегия : попытка № 2 / М. Чернышов // Дагестанская правда. – 2008. – 17 сент. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dagpravda.ru/?com=materials&task=view&page=material&id=3179>
54. Шадрин, Д. А. Логика : конспект лекций / Д. А. Шадрин. – М. : Эксмо, 2008. – 38 с.
55. Ющик, О. Без загальнодержавного планування економіку і країну не підняти / О. Ющик, В. Мамутов // Голос України. – 2010. – № 114 (4864). – С. 8-9.

ПУБЛІЧНА СФЕРА КОМУНІКАТИВНИХ ПРАКТИК: ПРОБЛЕМИ ГАРМОНІЗАЦІЇ ПОЛІТИКИ Й УПРАВЛІННЯ

Сушій Олена Володимирівна,
кандидат філософських наук, доцент

Досліджено сучасний стан і якість політичної публічної сфери та комунікативних практик. Виділено та проаналізовано такі питання: політична відповідальність, громадський контроль, транспарентність (відкритість і прозорість) влади. Підкреслено їх важливість у розбудові політичного діалогу та зміцненні співробітництва на засадах соціального партнерства.

Ключові слова: комунікативні практики, громадський контроль, культура, політична відповідальність, політичний діалог, публічна сфера, соціальне партнерство, транспарентність.

Розбудова демократії, приведення державного управління та державної служби України у відповідність до принципів і практик демократичного урядування нерозривно пов'язані зі здатністю налагодити сталий політичний діалог і взаємодію у взаємозв'язках «людина – органи державної влади» та «людина – система публічного управління (державне та місцеве самоврядування)». Головним для державного управління залишається завдання налагодження функціонування механізмів зворотних зв'язків між державним та недержавними секторами, що мають допомагати владі своєчасно реагувати на тенденції розвитку суспільних процесів, а отже – коригувати управлінські рішення, а населенню – проявляти громадянську ініціативу та розуміти значущість власної участі і спроможності впливати на процеси прийняття управлінських рішень. Коли державне управління тісно співпрацює зі структурами громадянського суспільства, які прагнуть не лише впливати на інституції державної влади з метою вироблення адекватної державної політики, а й бути безпосередніми її творцями, воно стає дійсно ефективним.

Проблематика політичної публічної сфери досліджується багатьма вітчизняними науковцями (Е. Афонін, С. Вировий, О. Дем'янчук, І. Лазар, А. Мельник, О. Мартиненко, Н. Нижник, В. Нікітін, В. Ребало, С. Ситник, С. Телешун, В. Тертичка, О. Титаренко та інші). Автори приділяють значну увагу пи-

танням модернізації публічної адміністрації, реформування головних сфер державного управління та державної служби (А. Вишневецький, М. Лахижа, І. Коліушко, Т. Мокренко, В. Тимощук та інші), теорії та практики інспекційної діяльності публічної адміністрації (О. Банчук), культури та професійної етики в публічному адмініструванні (О. Антонова, Ю. Битяк, В. Тимощук, С. Серьогін, А. Школик та інші), діяльності громадських організацій, реальних і можливих каналів впливу на публічну політику, дієвих механізмів взаємодії цих організацій з органами влади (О. Дем'янчук, О. Мартиненко, Н. Нижник, В. Нікітін, С. Конончук, О. Крутий, В. Олуйко, Т. Семигіна та інші). Також заслуговує на увагу зарубіжний досвід формування та здійснення публічної політики (Г. Алмонд, Т. Дай, Я. Дот, Р. Едмондсон, П. Кньопфель, Е. Отеніо, В. Парсонс, Дж. Пауелл, Л. Пал, Р. Роуз та інші).

Трансформації суспільно-політичних відносин, особливо за умов системної кризи, загострюють низку проблем, пов'язаних зі станом якості й системності політичної публічної сфери. Розв'язання цих проблем передбачає передусім розширення меж політичної публічної сфери та реалізації дискурсивної етики (Ю. Габермас). **Мета цієї статті** – аналіз невід'ємних компонентів, що посилюють засади соціального партнерства у політичній публічній сфері та є основою комунікативних практик.

Що являє собою політична публічна сфера?

У найзагальнішому розумінні політична публічна сфера – це простір діалогу, спілкування, комунікації різних суб'єктів політичного процесу, який дає громадянам змогу брати активну участь у виробленні, прийнятті та реалізації політичних і соціально значущих рішень. У західній теорії поняття «публічна політика» є одним із головних при аналізі проблем і перспектив формування громадянського суспільства та пов'язане, зокрема, з традицією розмежування сфер публічного (*public*), що охоплює простір суспільства та держави, і приватного (*private*) – особистого. Історичні коріння цієї традиції сягають часів виникнення міст-держав і розвитку приватної сфери. До речі, вживання слова *public* у значенні «суспільне» є не зовсім точним.

За поняттями «публічне», «публічна сфера» закріпилося кілька значень. Перше спирається на розуміння соціуму як форми, в якій безпосередньо сам процес його життєдіяльності публічно інституціоналізує та організовує себе. За словами Г. Арндт, залежність людини від подібних до неї заради самого життя як такого досягає публічної значущості, в результаті цього різновиди діяльності, що слугують, по суті, підтриманню життя, не лише постають на відкритій публічній сцені, а й визначають собою обличчя публічного простору [1, с. 61-62]. Отже, публічна сфера охоплює інтереси суспільства загалом.

Згідно з іншим підходом (Ю. Габермас) публічну сферу інтерпретують як простір соціального життя, в якому у процесі комунікації формуються суспільна думка та політична воля. Нормативна концептуалізація держави та суспільства у Ю. Габермаса визначає формат публічного дискурсу, своєю чергою комунікативні передумови демократичного формування суспільної думки та політичної волі стають важливим стимулом для дискурсивної раціоналізації рішень уряду та адміністрації в межах права та закону [10, с. 244, 397]. Таким чином, публічна сфера стає майданчиком публічного дискурсу з приводу соціально-політичних проблем суспільства.

Отже, у політичних і соціальних науках склалася традиція оперування поняттям політичної публічної сфери, формальні ознаки якої проявляють себе так: сутність публічної сфери розкривається у властивих їй відкритості та доступності, а її зміст – як процес комунікації. Багатоманітність тлумачень публічної політики так чи інакше пов'язують із цими засадничими традиціями.

Проте, як відомо, у конкретних механізмах формування та реалізації реальної політики (*real politic*), крім публічних інституцій та процесів, присутній складник непублічного – неформальних практик; останні інколи можуть ставати впливовішими, ніж формальні. Тож розуміння публічної сфери буде неповним без урахування неформальних аспектів: їхнього функціонування на різних рівнях владної ієрархії, ролі при прийнятті рішень та оцінці результатів діяльності.

Специфіка сучасних політичних процесів та інституцій у різних країнах світу, поширення нових комунікативних технологій, активізація ролі людського чинника та фрагментація самої публічної сфери стали причинами перегляду змісту поняття публічної сфери, відходу від описовості результатів публічної політики, пов'язаної з раціональністю індивіда. Результати міжнародних порівняльних дослідних проектів, серед яких світове дослідження цінностей (*WVS*), міжнародні та європейські програми соціальних досліджень (*ISSP*, *ESS*), «барометри», проекти *SHARE* тощо, змушують дослідників замислитись над тим, що політичні режими нині визначаються не лише типом політичної влади, а й типом населення, його культурною ідентичністю. Отже, постає актуальна для майбутніх досліджень проблематика, пов'язана з уточненням традиційної типології та варіантів політичних режимів [7].

Політична відповідальність і громадський контроль: комунікативний бар'єр чи потенціал політичного діалогу?

Вивчення різних аспектів політичної публічної сфери переконує експертів у тому, що вона лише тоді наповнюється реальним змістом, коли дійсно стає простором самостійної активності громадян, коли їхні приватні інтереси узгоджуються із суспільними та працюють на загальне благо. Водночас наголошується, що для сучасної держави суттєвою стала проблема надто широкого тлумачення свободи, що вже відчутно загрожує безпеці індивіда і всього соціуму. У цьому контексті є слушним зауваження, що дійовими способами підвищення ефективності державного управління, безумовно, стають створення ефективної системи контролю за виконавчою дисципліною, оцінки якості впровадження управлінських рішень і надання управлінських послуг населенню [4]. Допоки конституція не здатна забезпечити хоча б скромну перевірку й оцінку діяльності державного управління в цілому, відповідальність за рівень ефективності орга-

Стратегічні пріоритети, №1 (22), 2012 р.

нів державної влади перекладається на плечі громадянського суспільства.

Вельми важливими для розвитку політичної публічної сфери є компоненти політичної відповідальності та контролю, які мають найтісніший зв'язок із загальним визначенням недемократичності/демократичності держави та нерозвиненості/розвиненості громадянського суспільства; залежно від характеру взаємовідносин між державою та суспільством визначаємо рівень політичних прав і свобод, а також міру державного/громадського контролю. Обмеження громадянських прав і свобод, посилення державного контролю й поширення його на сфери як суспільного, так і приватного життя звужують рамки політичної публічної сфери. Це властиво для авторитарних і тоталітарних систем. Натомість розвиток публічної сфери, громадянських прав і свобод посилює запит на підконтрольність держави громадянському суспільству, що є ознакою демократичної системи. Отже, створення повноцінної системи громадського контролю передбачає чітке розмежування повноважень і відповідальності між органами державної влади та громадянами, де політична відповідальність постає як оформлена згідно з чинним законодавством інституція, яка дає суб'єктам публічної політичної діяльності змогу здійснювати контроль за діями влади.

Інституціоналізація публічної сфери організаційно оформлює відносини між органами державної влади та громадянами у систему комунікативних зв'язків згідно з установленими та загальноприйнятими нормами та процедурами політичної діяльності. У нормативному регулюванні діяльності соціально-політичних суб'єктів, при оцінюванні результатів їхньої роботи та компетенції задіяні різні інституції. Вони використовують механізми легітимного застосування політичних санкцій проти порушень і порушників політичних норм і домовленостей, за невиконання окремими суб'єктами узятих на себе політичних зобов'язань тощо. Інституціоналізація цих відносин містить як «жорсткий» компонент (структури та законодавчі норми, що є рамками, інструментом, каналом, ареною політичної діяльності), так і «м'який» (прийняті суспільні норми та «правила гри», що регулюють соціально-політичну активність індивідів і груп). Іншими словами, ця інституціоналізація здійснюється не тільки на підставі законодавчо визначених засадничих норм і процедур державно-управлінської діяльності як такої, а й через забезпечення політичної освіченості та поінформованості громадян (але не маніпулювання їхньою свідомістю), політичної куль-

Стратегічні пріоритети, №1 (22), 2012 р.

тури, що зміцнює громадянську позицію. Остання з'являється тоді, коли людина не тільки відчуває себе відповідальною за власну долю, а й усвідомлює безпосередню залежність долі своєї країни від самої себе, власної щоденної діяльності.

Отже, розвиненість публічної сфери визначається станом соціально-суб'єктних ресурсів суспільства, рівнем готовності населення до формування громадянських структур, що стимулюють публічну діяльність [5, с. 154]. Осягнувши, що «Я дорівнює Держава», людина відкриває для себе кардинально новий рівень сенсожиттєвих мотивацій, заснований на свободі та відповідальності. На індивідуальному рівні це проявляється передусім через внутрішні смисложиттєві орієнтири та переконання особистості (суб'єктивна відповідальність), а вже останні визначають її рольову позицію та поведінку (громадянська відповідальність). Послаблюючи індивідуальну відповідальність (самоконтроль), людина набуває відчуття всевладності та реальної безвідповідальності або перекладає відповідальність за власну долю та долю своєї країни на іншого. На колективному рівні це віддзеркалюється у наслідках діяльності групи загалом. У групі досить нелегко визначити особисту міру відповідальності кожного індивіда за його дії. Це завдання набагато ускладнюється, коли групою є маса: у масі людина втрачає самоконтроль, підкорюючись стихії натовпу. На інституційному рівні говоримо про відповідальність за інституційні та корпоративні дії як результат колективної діяльності організацій, інституцій та корпорацій. Її прикладами можуть бути, зокрема, лідерська відповідальність, відповідальність народних обранців перед своїми виборцями.

Питання контролю та відповідальності залишається гострим для українського суспільства, що має негативні зовнішні (імідж держави) та вкрай загрозливі внутрішні (від атомізації до бунту) наслідки. Слід зважати й на те, що в публічному просторі комунікативні практики можна здійснювати як інституціоналізовано, так і неінституціоналізовано (наприклад, у вигляді протестних рухів). Згідно з даними соціологічного моніторингу, проведеного Інститутом соціології НАН України у 1992–2010 роках [9, с. 481–625], найвпливовішими соціальними групами українського суспільства вважають лідерів політичних партій (36,5 %), мафію, злочинний світ (32,3 %), підприємців, бізнесменів (32,1 %), державних чиновників (24,5 %). Незважаючи на незадоволеність своїм нинішнім станом у суспільстві (46,8 %, важко відповісти – 31,4 %, 83,6 %

Таблиця

Рівень	Політична відповідальність
<i>Мікрорівень</i> : аналіз особистості, процеси міжособистісної взаємодії, малі групи (цей рівень близький до соціальної психології).	Здатність людини свідомо та неупереджено, головне – вільно здійснювати власний політичний вибір та приймати рішення. Форма прояву політичної свідомості як системи поглядів, переконань, цінностей, ідеалів. Відповідно до вікових етапів соціалізації та змін зовнішніх умов цей комплекс може зазнавати трансформацій.
<i>Мезорівень (середній)</i> : структурні, але нижчі за суспільний рівень феномени (формальні групи, організації, суспільні рухи, деякі аспекти інституцій – репрезентує громадянське суспільство). Відображає існуючу політичну (громадянську) культуру.	Характеризує засади організації буденної життєдіяльності індивідів, їхньої взаємодії та емоційних зв'язків. Засвоєна та нормативно оформлена орієнтація індивідів щодо своєї групи та організованого середовища (ідентичність) стає базисом соціально-структурованої мотивації – механізмів, які прив'язують індивідів до груп, організацій, асоціацій тощо. Інституціалізований громадський контроль проявляється у формах політичної участі та громадянського самовиявлення: від формування політичних утворень до участі у різноманітних протестних виступах.
<i>Макрорівень</i> : національне суспільство та держава у фокусі структурної диференціації, що визначає соціально значущі ролі та інституції, та суспільної інтеграції.	Інституційний рівень жорстко підпорядкований букві закону, що передбачає правовий контроль над організацією та відповідністю діяльності владних органів і структур їхнім функціям, діяльності політиків та чиновників їхнім рольовим призначенням та обов'язкам з відповідними дійовими санкціями у разі їх невиконання.
<i>Глобальний (мультикультурний) рівень</i> : наднаціональні утворення.	Визначається як почесний обов'язок людського контролю за справами людства інституційно організованою наднаціональною спільнотою, національними та етнічними утвореннями та кожною людиною як громадянином світу.

опитаних не перебувають у жодній громадській, політичній організації чи русі. За умов глибокої політичної та економічної кризи більшість українців не готові відстоювати свої законні права та інтереси у разі їх утиску як урядовими рішеннями – 63,6 % (було важко відповісти – 29,1 %), так і з боку місцевої влади – 50,7 % (було важко відповісти – 34,9 %). 36,6 % опитаних вважають, що необхідно зберігати мир і спокій незалежно від матеріальних труднощів, проте 39,8 % – прихильники активних протестних дій проти постійного погіршення умов життя, з них 18,1 % визнають дійсну можливість масових протестів, а 28,3 % готові їх підтримати, якщо такі відбудуться.

Відносна слабкість цінностей самовираження у пострадянських країнах, на думку Р. Інглхарта, не дає людям достатньої мотивації для прояву свого незадоволення у формі масової перманентної протиелітної активності [3, с. 181]. Втім публічне протистояння завжди є критичним способом вираження громадянської незгоди з проведеними державно-політичними та соціально-економічними перетвореннями. Утримати відносини у площині суспільно-державного діалогу можливо (й надзвичайно важливо) за умов підконтрольності, підзвітності та відкритості публічної влади, а також взаємної відповідальності держави, суспільства та громадянина.

Проблема політичної відповідальності та громадського контролю загострює низку інших питань – про політичну свідомість і полі-

тичну культуру, політичну соціалізацію та формування ціннісно-нормативних переконань, політичну поведінку та політичну участь тощо. Тобто політична відповідальність – це ще прояв політичної свідомості людини – громадянина та державника, яка не тільки визначена інституційною нормативно-правовою сферою, а й залежить від динамічного комплексу психосоціокультурних чинників, що детермінують цю відповідальність.

Для повнішого визначення засадничих складників політичної відповідальності розглянемо її у зрізі головних рівнів соціологічного аналізу (таблиця).

Між рівнями існують внутрішні зв'язки: по-перше, кожен рівень непомітно переходить у вищий, а кожен вищий вміщує у собі елементи попередніх; по-друге, чим вищий рівень, тим більшої структурної організації та нормативно-правового оформлення він набуває; по-третє, відповідальність певного рівня вирізняється співвідношенням психосоціального та соціально-матеріального (інституційного) наповнення.

Отже, політична відповідальність є формопроявом інституції конституційно-правового та громадського контролю, функціонування якого відбувається на засадах прозорості та відкритої комунікації між органами державної влади та громадянами. У публічній сфері контроль та політична відповідальність є механізмами, що забезпечують нормативно-регулятивну спрямованість політико-управлінської

Стратегічні пріоритети, №1 (22), 2012 р.

діяльності соціальних суб'єктів згідно з їхніми правами, обов'язками та мораллю. Дієвість цих механізмів залежить: по-перше, від нормативно-правового, організаційного та комунікативного забезпечення (контроль як інституція); по-друге, від рівня розвитку громадянської свідомості, готовності перебирати на себе відповідальність за рішення, що визначають майбутнє розвитку держави та суспільства (контроль як громадянська позиція). Контроль і політична відповідальність залишатимуться інструментами, що підтримують інституційну легітиміацію публічного простору та комунікативних практик. У діяльності державної служби це означає визначення на законодавчому рівні санкцій, форм звітування, критеріїв вимог щодо оцінки якості виконання рішень і роботи загалом. Проте дуже важливо, щоб ці вимоги закріплювалися на рівні адміністративної етики – правил і норм, що визначають бюрократичну поведінку та компетенцію державних службовців, є імперативом діалогу державного службовця та громадянина.

Культура державно-управлінських відносин: ризики «непрозорості» та «надвідкритості»

Забезпечення стабільності й ефективності функціонування системи державного управління за умов суспільно-політичних трансформацій безпосередньо залежить від наявності та характеристик зворотних зв'язків, у яких відкритість і прозорість відіграють провідну роль. Завдяки інформаційно-комунікативним технологіям громадянин сьогодні має всі можливості брати участь у прийнятті владно-публічних рішень та бути залученим до публічного управління. Транспарентність – інструмент, що допомагає налаштувати двосторонній політичний зв'язок між державою і громадянським суспільством. «Згори» – через забезпечення відкритості та прозорості державної влади, доступності управлінської інформації як для суб'єкта, так і для об'єкта управління. Це набуває законодавчого закріплення як право на доступ до інформації – законодавче положення, що забезпечує ознайомлення громадян з інформацією про діяльність органів влади та можливість участі в державному управлінні. «Знизу» – через зворотний зв'язок шляхом рівності прав на отримання інформації, участі громадян у суспільно-політичному житті, їхнього контролю за діяльністю органів державної влади та управління.

Поняття «транспарентність» утворилось від латинських *trans* – прозорий, наскрізь та

Стратегічні пріоритети, №1 (22), 2012 р.

pareo – бути очевидним. Це поняття було розроблене в англо-американській соціально-політичній теорії та характеризувало адміністративну й політичну комунікацію між публічною владою та населенням. Слід звернути увагу, що поняття *transparency* визначає власне прозорість перед об'єктом державного управління, а відкритість влади для участі в державному управлінні з боку членів суспільства позначають поняттям *openness*. В українській науковій лексиці поняття «транспарентність» використовують в обох значеннях – прозорість та відкритість, часто ці терміни застосовують як рівнозначні та вживають поряд із поняттями «гласність» і «публічність» [8].

Найчастіше значення транспарентності пов'язують з інформаційною відкритістю соціальних, економічних і політичних процесів. Але неслухно зводити взаємодію органів влади та громадян суто до одержання чи надання інформації. Сучасна демократична правова державність передбачає децентралізацію владних повноважень, поділ влади, політичний плюралізм, доступ громадян до участі у державних і суспільних справах, верховенство закону та рівність усіх перед ним. Визнання владою громадян як рівноправних партнерів, а не тільки як об'єкта політичного маніпулювання, вимагає відкритості й прозорості у відносинах інституцій влади та громадянського суспільства.

Нині, відповідаючи демократичним стандартам і тенденціям світового розвитку управління, значення феномену транспарентності змістовно розширюється. Транспарентність постає як:

1) необхідна властивість, умова відповідальності й ефективності державної влади та державного управління (відсутність цих властивостей не дає змоги говорити про цивілізовані адміністративно-правові відносини);

2) форма взаємодії держави та громадян (участь громадян у суспільно-політичному житті посилює імператив підконтрольності діяльності органів влади);

3) головний механізм протистояння тіньовим політичним явищам і процесам;

4) спосіб досягнення суспільної згоди та громадянського консенсусу (наявність владних розбіжностей між учасниками потрібно нейтралізувати таким чином, щоб вони не впливали на досягнення консенсусу (нейтральність сили влади), відповідно учасники мають відкрито оголошувати свої цілі та наміри);

5) ефективний ресурс реалізації права громадян на вільне самовираження, доступ до інформації, у тому числі до альтернативних джерел;

6) інструмент політичної соціалізації та політичної культури;

7) маніпулятивна технологія;

8) чинник національної та інформаційної безпеки.

Процеси розвитку громадянського суспільства та демократії, поза якими неможливе ефективне державне управління за сучасних умов, базуються на досягненні суспільної згоди (солідаризації) та громадянського консенсусу, що зміцнюють легітимність влади. Водночас надмірна відкритість соціальної системи збільшує можливості соціального конструювання контролю у різних сферах і соціальної деконструкції внаслідок імплузії – взаємопроникнення та змішування структур, категорій та цінностей. У політичних системах, де демократичні традиції ще ослабли, розвиток транспарентних (відкритих і прозорих) відносин гальмують організаційні та управлінські патології (дисфункції ціледосягнення). Насамперед йдеться про:

- тіньовий сектор – інерційність системи органів державного управління, яка суб'єктивно не зорієнтована на забезпечення широкого доступу до інформації про свою діяльність, гальмує контроль;

- «роздутість» бюрократичного апарату – ускладнення внутрішньобюрократичної прозорості гальмує комунікацію не тільки між державною владою та суспільством, а й безпосередньо всередині бюрократичної системи;

- закритість процедур оновлення – незрозумілість, надмірність нераціональних обмежень процесу оновлення, кадрового забезпечення (рекрутування) у системі державного управління, що може призвести до самозамкнення системи та повернення її до стану ієрархічної кастової побудови;

- недостатність інформаційно-аналітичних структур – зростання рівня ентропії в частині інформаційно-комунікаційних відносин;

- недосконалість законодавства – ускладнення правозастосовної практики через нечіткість і незрозумілість нормативно-правової регламентації;

- ігнорування організаційного укладу – порушення зв'язків та норм, прийняття рішень усупереч їм;

- некоріненість нормативно-правових норм у свідомості – як громадян, так і державних службовців;

- низьку активність та пасивність громадян, амбівалентність громадянської свідомості, «компенсовану» безконтрольною активністю професійних політиків та державних службовців.

Відсутність унормування, розпорошеність уявлень, внутрішня невмотивованість та надшироке тлумачення свободи й відповідальності перетворюють політику на театральне видовище, а принципи відкритості та прозорості – на фарс. На шляху фундаментального реформування системи державного управління сутнісне викривлення життєтворчих демократичних засад не зупиняє трансформаційні процеси, але воно конституює систему, в якій панують: розрив між рішенням і виконанням; інверсія, протилежність цілей і результату управлінського впливу; культивування процедур, корупція; маніпулювання, у тому числі масовою свідомістю; стагнація, нездатність до проведення змін; атомізація та суспільні неврози; тотальний контроль та етатизація.

Транспарентність – це засаднича властивість політичної публічної сфери, що забезпечує розвиток соціального партнерства шляхом відкритості дій різних гілок влади, процедури прийняття політичних рішень та активізації суспільного контролю за діяльністю органів державної влади й управління. Умови, принципи та правила використання транспарентності як інструменту демократії потребують чіткої законодавчої регламентації. Затвердження інституції транспарентності є багаторічною світовою тенденцією, у багатьох ліберально-демократичних державах інституції транспарентності, або інституції відкритості, закріплюються у спеціалізованих законах щодо регулювання та забезпечення доступу громадян до інформації, належної до відання органів влади [2]. У міжнародній практиці для комплексних досліджень якості державного управління використовують інтегральні показники (індекси), що дають змогу фіксувати наявні відхилення у цій сфері [6].

За сучасних трансформаційних умов відкритість і прозорість, перетворюючись на інструмент впливу на прийняття рішень і маніпулювання цим процесом, відкривають безпрецедентні можливості для встановлення як тиранії меншості, так і тиранії більшості. Розширення меж публічної сфери та комунікативних практик, послідовне впровадження ціннісних, нормативно-правових і практичних засад соціального партнерства змістовно зміцнюють значення явища транспарентності. Інституційна розбудова та впровадження цих засад є способом подолання патологій і протистояння ризикам «непрозорості» й «надвідкритості», механізмом контролю, оцінкою якості дій влади, підвищення політичної відповідальності й ефективності державного управління загалом.

Висновки

Взаємодія державних і недержавних інституцій, публічних і приватних осіб на засадах соціально-політичного партнерства вимагає від державної служби як публічно-правової та соціальної інституції забезпечити стабільність і водночас гнучкість державного управління, його чутливість до вимог та очікувань суспільства. Водночас існує потреба у подоланні негативного сприйняття системи державної служби та державного управління загалом. Цьому, звичайно, має сприяти підвищення законності та підзвітності у здійсненні державного управління, зокрема, що надзвичайно важливо, розширення рамок контролю інституцій громадянського суспільства за виконанням державних функцій та функціонуванням органів державної влади. Вирішення цих завдань потребує глибокого та професійного розуміння складних меха-

нізмів функціонування публічної влади, політики та управління, а також посилення нормативного демократичного імперативу в оцінці компетенції державного службовця, яка визначається результатами його діяльності.

Серед вимірів компетенції державних службовців та ефективності виконання їх службових обов'язків спроможність запровадити публічний діалог на засадах соціального партнерства, під час якого міг би відбуватися обмін аргументами на користь певного практичного кроку влади, термінів, методів його здійснення, посідає дуже важливе місце. Саме у співтворчості громадян і громадських організацій, з одного боку, та органів державної влади й місцевого самоврядування (отже, й державних службовців, які їх уособлюють) – з іншого, відтворюються відкриті та прозорі відносини між державою та суспільством при здійсненні демократичного врядування.

Список використаних джерел

1. *Арендт, Х.* Vita activa, или О деятельной жизни / Х. Арендт. – СПб. : Алетейя, 2000. – 437 с.
2. *Банисар, Д.* Свобода информации в мире. 2006 год. Обзор законодательства по доступу к правительственной информации в мире / Д. Банисар [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.privacyinternational.org/foi/foisurvey2006rus.pdf>
3. *Инглхарт, Р.* Модернизация, культурные изменения и демократия : Последовательность человеческого развития / Рональд Инглхарт, Кристиан Вельцель. – М. : Новое издательство, 2011. – 464 с.
4. *Кальниш, Ю. Г.* Механізми вдосконалення виконавської дисципліни державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування (вітчизняний і зарубіжний досвід) / Ю. Г. Кальниш // Наукові праці. Вип. 112. Державне управління. – 2010. – Т. 125. – С. 5–11 [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/Portal/Soc_Gum/Npchdu/State_management/2009_112/112-1.pdf
5. *Публичная политика в России* // Полис. – 2005. – № 3. – С. 152–162.
6. *Справка по интегральным показателям качества государственного управления (применяемым в странах ОЭСР)* [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.csr.ru/_upload/editor_files/file0097.doc
7. *Сунгуров, А. Ю.* Международная политическая наука : новые региональные и теоретические перспективы / А. Ю. Сунгуров // Политэкс. – 2008. – № 2. – С. 252–264 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.politex.info/content/view/441/30/>
8. *Транспарентність влади в контексті європейської інтеграції України : конспект лекції до короткотермінового семінару в системі підвищення кваліфікації кадрів* / уклад. : Е. А. Афонін, О. В. Суший. – К. : НАДУ, 2010. – 48 с.
9. *Українське суспільство 1992–2010. Соціологічний моніторинг.* – К. : Ін-т соціології НАН України, 2010. – 636 с.
10. *Хабермас, Ю.* Вовлечение другого. Очерки политической теории / Ю. Хабермас. – СПб. : Наука, 2001. – 417 с.

УДК 336.02

МЕХАНІЗМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФІНАНСОВОЇ СТАБІЛЬНОСТІ: СТРУКТУРА, ІНСТРУМЕНТИ, НАПРЯМИ РОЗВИТКУ

Белінська Яніна Василівна,
доктор економічних наук, професор;
Биховченко Валентина Петрівна

Досліджено підходи до забезпечення фінансової стабільності у посткризовий період. Проаналізовано ризики, що загрожують фінансовій стабільності, та інструменти їх мінімізації в Україні. Запропоновано механізм забезпечення фінансової стабільності, визначено напрями його розвитку в Україні.

Ключові слова: фінансова стабільність, фінансова система, системні ризики, механізм забезпечення фінансової стабільності.

У післякризовий період у центрі наукових досліджень постала проблема фінансової стабільності та інструментів її забезпечення. Нині центральні банки зарубіжних країн активно шукають найдієвіші механізми та інструменти стабілізації стану фінансової системи й активізації її розвитку. Саме з метою моніторингу процесів, що відбуваються у світовій фінансовій системі та фінансових системах окремих країн, а також аналізу отриманих результатів та розробки відповідних практичних рекомендацій започатковано регулярні зустрічі лідерів країн «Групи 20» (*G-20*), організовані Радою фінансової стабільності (*The Financial Stability Board (FSB)*). Зокрема, на такій зустрічі у Сеулі в листопаді 2010 р. роботу щодо формування макропруденційного механізму було визнано пріоритетним завданням [2]. Результати обговорень і домовленостей оприлюднюються на офіційній Інтернет-сторінці Ради фінансової стабільності у вигляді прес-релізів та аналітичних публікацій [1].

З найважливіших напрямів забезпечення фінансової стабільності також видано наукові доповіді. Наприклад, для вдосконалення ін-

струментів фінансового регулювання в контексті забезпечення фінансової стабільності [3] Базельським комітетом розроблено перелік рекомендацій з обмеження діяльності системних банків [4], а Корейським інститутом фінансів надано рекомендації щодо вдосконалення інструментів управління потоками ліквідності та розвитку прозорого ризик-менеджменту [5]. Активно досліджуються питання забезпечення фінансової стабільності російськими фахівцями. Серед останніх розробок слід відзначити праці С. Гриняєва, О. Фоміна [6], І. Ларіонова [7].

Вітчизняні науковці та фахівці НБУ також активно вивчають теоретико-методологічні засади і практичні аспекти забезпечення центральними банками фінансової стабільності. Зокрема, проблеми вдосконалення монетарної політики як невід'ємного складника фінансової політики, спрямованої на підтримання стабільної фінансової системи, розглядають С. Міщенко [8] та В. І. Міщенко [11]. Аналіз регуляторної спроможності НБУ щодо зменшення циклічних коливань у розвитку фінансової системи проведено Т. Савченком [9].

Стратегічні пріоритети, №1 (22), 2012 р.

Грунтовне дослідження глибинних причин поточної кризи та методів їх недопущення в майбутньому шляхом вдосконалення банківського регулювання та нагляду здійснили провідні вітчизняні науковці С. А. Буковинський, Т. Є. Унковська, О. Л. Яременко [10]. Особливості фінансової стабільності з позиції аналізу перебігу сучасних кризових процесів вивчено у доробку О. О. Любіча та В. М. Домрачева [19].

У зарубіжній та вітчизняній науковій літературі є ще низка інших не менш ґрунтовних досліджень причин кризи та шляхів її подолання. Проте суперечливість процесів, що розгорнулись у фінансовій системі на нинішньому етапі розвитку, унеможлиблює досягнення одностайності при прийнятті рішень і наданні рекомендацій щодо вибору та застосування антикризових і стимулюючих заходів. Не менш дискусійним залишається питання щодо формування національних механізмів забезпечення фінансової стабільності в окремих країнах. Зокрема, нині у програмних документах НБУ визначені лише окремі напрями забезпечення фінансової стабільності, недостатньо чітко ув'язані в єдину систему. Тому **мета даної статті** – дослідити сутність механізму забезпечення фінансової стабільності в Україні та розробити відповідні пропозиції щодо створення умов реального функціонування цього механізму.

На нашу думку, в широкому макроекономічному розумінні досягнення фінансової стабілізації має розглядатися як результат здійснення НБУ стабілізаційно-стимулюючої фінансової політики на основі системного підходу до реального і фінансового секторів економіки. Сутність такого підходу полягає в послідовній реалізації комплексу заходів, спрямованих на стабілізацію фінансової системи і стимулювання розвитку реального сектору економіки з паралельним проведенням реструктуризації цих секторів для кращого пристосування до нових макроекономічних умов. Таким чином, принциповою умовою забезпечення фінансової стабільності в процесі збалансованого розвитку України є підтримання ефективної взаємодії між фінансовою системою та реальним сектором економіки шляхом застосування НБУ стимулюючих заходів щодо розширеного фінансування реального сектору.

На цих засадах фінансова система має розглядатися як засіб розвитку економіки країни, що розширює цілі та завдання заходів щодо забезпечення фінансової стабільності за межі фінансового сектору та продовжує період їх реалізації. Досвід розвинених

Стратегічні пріоритети, №1 (22), 2012 р.

країн засвідчує, що саме випереджальні темпи розвитку фінансової системи щодо реального сектору економіки забезпечують спроможність економіки до стійкого зростання. Разом з тим як надмірне пришвидшення темпів розвитку фінансової системи, так і штучні обмеження на шляху її розвитку формують потенціал системних ризиків, що вимагає контролю за координованістю темпів розвитку фінансового та реального секторів економіки. Отже, механізм забезпечення фінансової стабільності має створити умови для контролю як за темпами розвитку фінансової системи, так і за збалансованістю її структури.

Для забезпечення сталого розвитку реального сектору економіки фінансова система має бути спроможна сприяти підвищенню конкурентоспроможності агентів економічної діяльності на основі фінансового стимулювання та забезпечення інновацій, зростанню рівня насиченості економіки фінансовими активами та послугами, залученню прямих іноземних інвестицій та підтриманню стабільної вартості національної грошової одиниці. Своєю чергою основою стабільності фінансової системи мають стати висока норма накопичення та капіталізація фінансового сектору, низькі регулятивні витрати, збалансоване з потребами економічного розвитку фіскальне навантаження, що не стримує інвестиційний процес, сталі темпи інфляції та передбачуваний валютний курс, збалансованість грошового попиту на внутрішні й зовнішні ресурси, працюючі механізми перерозподілу капіталів між секторами економіки, ефективна система моніторингу за системними ризиками, дієва система державної підтримки та фінансування пріоритетних напрямів економічної діяльності. Таким чином, забезпечення фінансової стабільності у посткризовий період вимагає трансформації фінансової системи з паралельним формуванням НБУ механізму забезпечення її стабільності (рисунок).

Враховуючи той факт, що фінансова стабільність є багатокомпонентним явищем, під цим поняттям будемо розуміти організовану державою сукупність суб'єктів та відносин між ними, що виникають у процесі застосування регулюючих заходів з метою стабілізації фінансової системи. На практичному рівні механізм є сукупністю форм, методів та інструментів забезпечення фінансової стабільності в частині контролю за швидкістю обігу фінансових потоків, зменшенням цінових розривів, виникненням і поширенням фінансових інновацій та діяльністю фінансових інститутів.

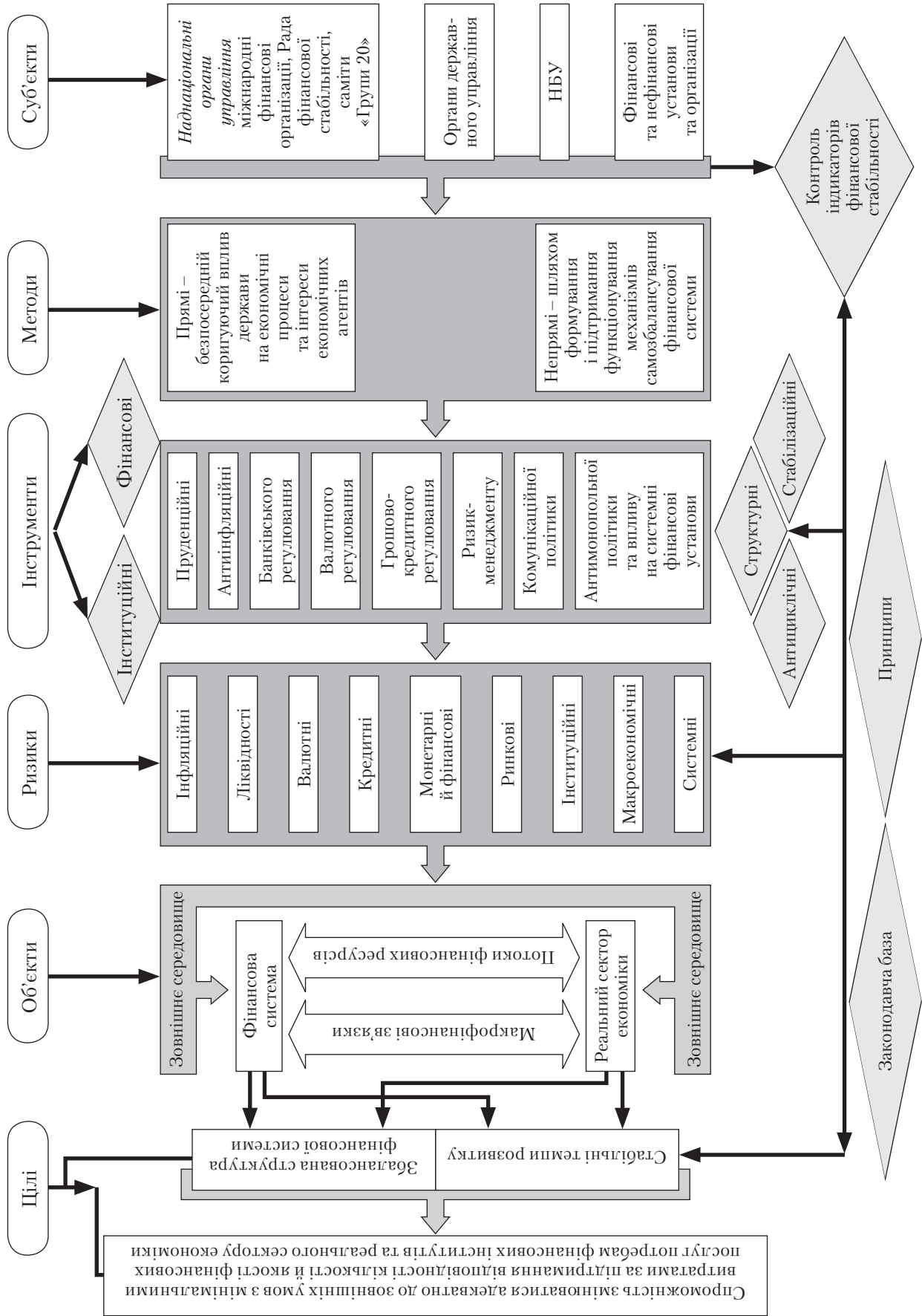


Рис. Схема механізму забезпечення фінансової стабільності

Розуміючи фінансову стабільність як власність фінансової системи з мінімальними витратами змінювати основні характеристики розвитку відповідно до трансформацій економічної системи та зовнішніх впливів, стратегічною *метою* механізму забезпечення фінансової стабільності є підтримання відповідності структури фінансової системи в цілому та кількості й якості фінансових послуг зокрема потребам фінансових інститутів та реального сектору економіки щодо обсягів, вартості, швидкості обігу і структури потоків ліквідності. Для досягнення цієї мети механізм має забезпечувати збалансованість структури фінансової системи та реального сектору економіки і згладжувати надмірні стрибки у темпах їх розвитку шляхом:

- здійснення активної фінансової політики, спрямованої на зростання фінансової глибини економіки та посилення ролі внутрішнього грошового попиту, послаблення залежності від спекулятивних грошей нерезидентів, нормалізації ціни грошей через стабілізацію темпів інфляції й контроль за рівнем волатильності фінансових активів;

- реструктуризації фінансового сектору, спрямованої на розширення кількості його учасників, насамперед введення в дію інститутів розвитку, інвестиційних компаній, страхових і пенсійних фондів, підвищення їх спроможності управляти ризиками;

- розвитку системи моніторингу системних ризиків, зокрема політичних і соціальних, що формують підґрунтя для поширення в суспільстві високих фінансових ризиків;

- зміни моделі поведінки домогосподарств від споживчої до інвестиційної шляхом стимулювання норми заощадження через розвиток колективного інвестування, поширення фінансових інструментів для індивідуальних інвесторів, інтенсифікації пенсійної та страхової реформи.

Таким чином, до **основних функцій** механізму забезпечення фінансової стабільності слід віднести:

- реалізацію незалежної фінансової політики, що відповідає національним інтересам України у фінансовій сфері та спрямована на послаблення її залежності від зовнішніх впливів;

- збалансування потоків фінансових ресурсів через моніторинг, діагностування, виявлення та ідентифікацію дисбалансів фінансової системи;

- підтримання збалансованості структури фінансової системи на основі синхронного розвитку всіх її секторів – банківського, страхового, фондового, інвестиційного – та кон-

Стратегічні пріоритети, №1 (22), 2012 р.

тролю за діяльністю системних фінансових інститутів;

- становлення конкурентоспроможного ринкового середовища і високого рівня прозорості фінансової системи;

- згладжування циклічності розвитку фінансової системи;

- підтримання збалансованого платіжного балансу;

- мінімізацію дії внутрішніх і зовнішніх загроз і ризиків;

- підвищення довіри до фінансової системи, а також макроекономічну функцію фінансового стимулювання й забезпечення розвитку реального сектору, його структурної перебудови та модернізації.

Для ефективного виконання зазначених функцій механізм забезпечення фінансової стабільності (МЗФС) має функціонувати на основі таких принципів:

- ефективності – МЗФС має забезпечувати найефективніше розміщення фінансових ресурсів;

- тривалості та передбачуваності – фінансова стабільність має підтримуватися протягом середньо- та довгострокових періодів, що потребує розвитку системи планування та упереджувальних заходів;

- адекватності – форми й методи розміщення фінансових ресурсів мають відповідати різноманіттю потреб у них економічних агентів;

- транспарентності – дії органів державного управління щодо забезпечення фінансової стабільності мають бути якомога прозорішими задля досягнення широкого суспільного консенсусу щодо цілей розвитку фінансової системи та відповідних заходів НБУ;

- координованості – заходи МЗФС мають узгоджуватися з цілями та заходами інших політик;

- підзвітності – НБУ має відповідати за ефективність і результативність заходів щодо забезпечення фінансової стабільності.

За методологічну основу МЗФС доцільно взяти неоліберальний та інституційний підходи, що передбачають поєднання зусиль держави в особі НБУ та інших органів державного управління і механізмів самоорганізації ринку. Ринок має забезпечувати раціональний розподіл фінансових ресурсів і стимулювати виникнення та поширення інновацій для кращої адаптації фінансової системи до змін внутрішніх і зовнішніх умов, а держава – формувати ринкові інституції та визначати цільові вектори розвитку, що забезпечать цілісність фінансової системи у процесі її трансформацій. За даного підходу механізм забезпечення фінансової стабільності розглядається кризь

призму взаємодії двох елементів: інструментів державного впливу та ринкових механізмів саморегулювання.

Законодавчою основою функціонування МЗФС є як національні, так і міжнародні нормативно-правові акти, рішення наднаціональних органів фінансового регулювання, міжнародних фінансових організацій (наприклад Базельського та Європейського комітетів з питань банківського нагляду). Зокрема, це прийняті на міжнародному рівні стандарти і принципи щодо фінансового регулювання банківського сектору (стандарти Базеля-III), контролю за ринком похідних цінних паперів, діяльності іноземних інституційних інвесторів та рейтингових агенцій. Отже, одним із напрямів діяльності МЗФС є забезпечення моніторингу змін регуляторних правил, які будуть прийняті міжнародними фінансовими організаціями щодо оцінки ризиків банків та підвищення вимог до достатності капіталу, а також оцінка цих правил відповідності потребам розвитку банківського сектору в Україні та внесення відповідних змін у регуляторні акти НБУ.

Суб'єктами МЗФС слід вважати наднаціональні органи та міжнародні фінансові організації, національні органи державного управління, передусім НБУ, міністерства та відомства, фінансові інститути й організації. У процесі функціонування суб'єкти МЗФС тісно взаємодіють між собою, але кожний з них спеціалізується на вирішенні конкретних завдань відповідно до мети своєї діяльності та в межах своєї компетенції. Під час взаємодії зазначені суб'єкти доповнюють один одного щодо підтримання фінансової стабільності, внаслідок чого утворюють впорядковану організаційно-функціональну систему. З урахуванням специфіки мети забезпечення фінансової стабільності у МЗФС провідну роль мають відігравати державні інституції, насамперед НБУ, який зобов'язаний захищати національні фінансові інтереси, тоді як фінансовим і нефінансовим установам та організаціям надаються права щодо захисту власних інтересів.

Для ефективного виконання своїх функцій щодо забезпечення фінансової стабільності НБУ має бути незалежним впливовим інститутом з високим рівнем прозорості діяльності та підконтрольності суспільству. Вирішувати завдання забезпечення фінансової стабільності НБУ має на основі поєднання гнучкої дискреційності дій із жорсткістю монетарного правила. Комплексність зазначеного завдання вимагає покращання інформаційного забезпечення та перегляду функціональних повно-

важень НБУ щодо їх розширення у здійсненні фінансової політики, валютного та банківського регулювання і пруденційного нагляду. В багатьох країнах при обговоренні питання про створення органу, що регулює системні ризики й відповідає за забезпечення фінансової стабільності, як один з варіантів розглядається наділення подібними повноваженнями центрального банку. Адже серед переліку його завдань і функцій є ті, що прямо або опосередковано визначають відповідальність за забезпечення фінансової стабільності.

Тим часом у багатьох країнах розпочався процес створення незалежного органу, відповідального за фінансову стабільність, наділеного спеціальним статусом. Вітчизняні науковці позитивно оцінюють цей процес [11]. Проте враховуючи невідповідність регуляторного та інституційного середовища в Україні до функціонування такого органу, операційним завданням є створення автономного підрозділу фінансової стабільності, керівник якого буде підзвітний безпосередньо голові НБУ. Саме така подвійна модель регулювання та нагляду завдяки уникненню загрози перетворення НБУ як мегарегулятора на «бюрократичну машину» дозволить послабити такі вагомні ризики посткризового періоду, як регуляторні, та упередити накопичення системних ризиків. На наш погляд, необхідно також сформувати Раду з фінансової стабільності при Національному банку України, Міністерстві фінансів та Міністерстві економічного розвитку і торгівлі із залученням до її роботи провідних учених і практиків нашої країни.

Ефективне виконання НБУ своїх функцій як регулятора фінансової системи потребує дієвої **системи контролю** за станом і тенденціями розвитку фінансової системи та результативністю застосування інструментів. Принциповим моментом в організації контролю як елементу МЗФС є необхідність концентрації уваги на забезпеченні функціонування не лише окремих елементів, й а фінансової системи в цілому з урахуванням її взаємозв'язків і взаємозалежностей від інших секторів економіки та фінансового ринку. Інакше кажучи, повинні враховуватися як екзогенні, так й ендогенні фактори впливу на стабільність функціонування фінансової системи.

У загальному контексті на особливу увагу заслуговує необхідність перегляду ролі кредиту в розвитку економічної та фінансової систем. Під час останньої валютно-фінансової кризи повною мірою виявилася потужна та руйнівна сила кредиту, що актуалізує питання створення системи пруденційних обмежень щодо стриму-

Стратегічні пріоритети, №1 (22), 2012 р.

вання зростання кредитної активності в умовах очікуваного перегріву економіки.

Моніторинг і контроль за станом фінансової системи здійснюється на основі та за допомогою *індикаторів оцінки фінансової стабільності*, що мають відповідати світовим стандартам, проте забезпечувати врахування специфічних особливостей національної фінансової системи. Питання методології оцінки фінансової стабільності має свої труднощі. Передусім це пов'язано, з одного боку, з високими витратами часу і ресурсів, а з іншого – з неможливістю проводити таку оцінку фрагментарно, щоб не втратити комплексність. В економічній літературі зазвичай виділяють період 3–5 років. Але динамічність кризових процесів вимагає проведення подібних аналітичних досліджень щорічно з публікацією проміжних результатів.

До завдань функціонування системи контролю також слід віднести:

- налагодження консультацій НБУ з комерційними банками на основі спільного моніторингу кон'юнктури міжбанківського ресурсного та валютного ринків і здійснення скоординованих економічних, адміністративних, інформаційних заходів, спрямованих на упередження кризових подій;

- створення системи кризового менеджменту в банківській системі, що базуватиметься на поєднанні принципів макро- і мікропруденційного нагляду;

- вдосконалення державного регулювання рейтингових агенцій та аудиторської діяльності як незалежних форм контролю в системі управління грошовими потоками та ризиків ліквідності банків для проведення якісної оцінки кредитоспроможності позичальників.

Основним **методом забезпечення фінансової стабільності** має бути **макропруденційний нагляд** на основі постійного моніторингу та комплексного аналізу внутрішніх і зовнішніх взаємозв'язків фінансової системи в її взаємодії з реальним сектором, бюджетною сферою, платіжною, інформаційною та операційною системами. У такий спосіб забезпечується завчасне виявлення та упереджувальне зниження системних ризиків, запобігання дисбалансам у спосіб застосування відповідних інструментів.

Необхідність використання саме макропруденційного нагляду як методу забезпечення фінансової стабільності обумовлена тим, що пріоритетним напрямом трансформації вітчизняної фінансової системи має стати посилення сегмента фінансів, спрямованого на модернізацію та інноваційний розвиток реаль-

Стратегічні пріоритети, №1 (22), 2012 р.

ного сектору. Специфіка фінансування інноваційних процесів означає необхідність покриття вищих ризиків шляхом розвитку системи моніторингу системних ризиків на макrorівні, ризик-менеджменту – на мікrorівні, пруденційного нагляду, системи збору та розкриття інформації.

На поточному етапі до основних **ризиків** функціонування вітчизняної фінансової системи належать макроекономічні (інфляційні, валютні), ризики ліквідності, кредитні, монетарні й фінансові, ринкові, регуляторні, інституційні, системні.

Ризики інфляції в Україні пов'язані з імпортом інфляції¹, реалізацією відкладеного споживчого попиту після виплати заборгованості із заробітної плати, емісійним фінансуванням дефіциту бюджету за рахунок викупу НБУ та комерційними банками ОВДП, відновлення споживчого кредитування. Інерція посткризового розвитку української економіки та поточні антикризові заходи держави містять загрозу входження в режим розкручування інфляції, коли емісія грошей неспроможна створити додатковий попит або стимулювати пропозицію, проте стимулює зростання цін, що відривається від ринкової кон'юнктури через посилення монополістичних тенденцій. Водночас намагання зупинити інфляцію у спосіб застосування жорстких монетарних важелів не відповідає потребам підтримання позитивної динаміки української економіки. Це пов'язано з тим, що охолоджувальні заходи односпрямовано діють і на інфляцію, і на темпи економічного зростання, а тому містять ризик «придушення» позитивних тенденцій, що намітились у реальному секторі.

Ризики банківської діяльності (ліквідності, кредитні, монетарні) передусім обумовлені недосконалістю інструментів управління ліквідністю, значною зовнішньою заборгованістю та високою залежністю банківської системи від курсової динаміки, нагромадженням у банківських портфелях державних цінних паперів (92 млрд грн станом на 01.09.2011 р.) [12]. Крім того, залишається високим рівень простроченої кредитної заборгованості, що загрожує суттєвими збитками

¹ Більшість розвинених країн очікує підвищення темпів інфляції – неофіційною метою уряду США є підтримка інфляції на рівні не більш ніж 2 % на рік, однак відповідно до опитування Національної економічної асоціації США (NABE) найближчими роками цільову планку буде підвищено до 3 %. На думку західних фахівців, найближчими роками інфляція в США може підвищитися до рівня 1970-х років, коли її середній річний рівень сягав 7,9 %.

та підвищує потребу в подальшій капіталізації банківської системи².

Значна відкритість вітчизняної економіки та підвладність фінансової системи ризикам міжнародного руху капіталу істотно посилюють вагомість *валютних ризиків*. Від рівня та динаміки обмінного курсу вітчизняної валюти залежать як пропорції структури цін на внутрішніх ринках, так і вартість фінансових ресурсів. Основним фактором курсової динаміки є стан платіжного балансу. У 2011 р. в Україні відновилося негативне сальдо торгового балансу (майже 4,5 млрд дол. США на кінець III кварталу) [13]. Внаслідок прискорених темпів припливу імпорту за збереження високого боргового навантаження негативний платіжний баланс посилює ризики нової девальвації, що негативно позначиться на економічному стані всіх секторів економіки.

Для експортного сектору переваги від набутої конкурентоспроможності нівелюватимуться дорожчанням енергоносіїв та імпортих складників собівартості, що унеможливить інвестиційний процес. Для імпортерів девальвація загрожує падінням попиту на їхню продукцію та означатиме втрату прибутків або необхідність пошуку тінювих схем ввезення товарів. Проблемами для банківської системи постануть нова хвиля неплатежів за валютними кредитами, утруднений доступ до зовнішніх позик; погіршення якості активів. Для сектору домогосподарств девальвація означатиме падіння реальної вартості доходів і заощаджень, перманентне зростання цін і зниження рівня життя.

Вагомими *ризиками та загрозами фінансовій стабільності в українській економіці також є:*

– інституційні й регулятивні ризики, пов'язані з недосконалістю діючої системи регулювання фінансової системи, високими адміністративними бар'єрами та регулятивними витратами порівняно з ефективністю операційної діяльності регуляторів фінансового ринку, відсутністю розроблених планів дій та відповідних операційних структур для протидії шоківим ситуаціям на фінансовому ринку,

² Постанова НБУ «Про внесення змін до деяких нормативно-правових актів Національного банку України» від 09.06.2010 р. № 273, прийнята у зв'язку з набуттям чинності Закону України «Про внесення змін до деяких законів України (щодо регулювання діяльності банків)» (відомого як законопроект № 0884), що встановлює як контрольний показник наявність у банку статутного капіталу у сумі 120 млн грн і передбачає на виконання цієї норми п'ятирічний термін. Мають бути внесені відповідні зміни до нормативних актів НБУ і з питань капіталізації.

обмеженістю практики «чесного» ціноутворення на фінансові активи, низькою спроможністю фінансових посередників до управління ризиками;

– монетарні й фінансові ризики, обумовлені недосконалістю структури емісійного і трансмісійного механізму в Україні, недостатньою узгодженістю заходів монетарної та фінансової політик, завищеною ціною грошей, що утруднює збалансування грошової пропозиції та попиту традиційними інструментами;

– ризики діяльності системно-важливих фінансових установ.

Мінімізація зазначених ризиків як така не є складним завданням. Проте криза виявила їх системний характер, що актуалізує завдання щодо **оновлення інструментів регулювання фінансовою системою та методів їх застосування** [14] з огляду на різноманіття об'єктів впливу (банківська система, фінансовий ринок, інфляція, валютний курс, фінансові посередники тощо) та зв'язків між ними. Головним принципом вибору інструментів має стати їхня відповідність особливостям фінансової системи України та діючому монетарному режиму. Нині в Україні активно дискутуються необхідність і можливість запровадження режиму інфляційного таргетування. Тому інструменти забезпечення фінансової стабільності мають узгоджуватися із пріоритетністю завдання забезпечення цінової стабільності. Це передбачає підвищення ефективності процентної політики, розвиток і вдосконалення грошово-кредитних інструментів та інструментів управління ліквідністю.

Традиційно за напрямом впливу інструменти забезпечення фінансової стабільності поділяються на дві групи: прямі й непрямі. Під першими маються на увазі заходи адміністративно-правового характеру, а під другими – ринково-економічного впливу. Прямі інструменти регулювання визначають конкретні умови та порядок здійснення операцій учасниками фінансових ринків. До таких інструментів відносять прямі й кількісні обмеження, чітко прописані процедури проведення операцій. Перевагами цих інструментів є такі:

– простота і зрозумілість, відносна легкість оцінки ефекту від їх застосування;

– оперативність і швидкість запровадження та отримання результату;

– порівняно невеликі витрати на їх застосування.

Недоліками можна визначити такі:

– збільшення витрат окремих фінансових інститутів на подолання прямих обмежень;

– вірогідність викривлення конкурентного середовища;

Стратегічні пріоритети, №1 (22), 2012 р.

– можливий вплив фінансових ресурсів за кордон та в тіньовий сектор економіки.

На відміну від прямих непрямі інструменти гнучкіші та мають опосередкований вплив. Вони коригують механізм функціонування ринків і впливають на мотивацію економічних агентів до здійснення ринкових операцій, чим відрізняються від прямих інструментів, норми яких обов'язкові для виконання. Тому наслідки застосування непрямих інструментів розтягнутіші в часі та менш прогнозовані через неоднозначну реакцію суб'єктів господарювання. Враховуючи відмінності за силою і напрямом впливу, непрямі й прямі інструменти регулювання доцільно використовувати у різних ситуаціях. У разі настання кризових тенденцій головним критерієм відбору інструментів буде їх оперативність, впливовість, простота і швидкість отримання результату. В умовах стабільно функціонуючої фінансової системи при виникненні деякого відхилення від бажаного напрямку розвитку доцільно застосовувати економічні інструменти, за яких фінансова система повільно «розгортатиметься» у потрібному напрямі.

Якщо грошово-кредитні, валютні, антиінфляційні, антимонопольні та інші інструменти, що використовуються для регулювання фінансової системи, вже давно відомі й тому достатньо добре досліджені, то пруденційні інструменти опинились у центрі уваги лише в останнє десятиріччя. За напрямом застосування пруденційні інструменти поділяються на інституційні – вдосконалення норм регулювання та запровадження нових наглядових установ і фінансові – розробка стабілізаційних програм, посилення нагляду (Базель-III) [19, с. 84].

У 2008 р. на засіданні Ради фінансової стабільності було визначено такі напрями застосування пруденційних інструментів [16]: посилення пруденційного нагляду за якістю капіталу фінансових установ, ліквідністю і ризиками, підвищення прозорості діяльності фінансових установ, перегляд підходів до використання кредитних рейтингів, вдосконалення ризик-менеджменту, посилення ролі центральних банків у регулюванні ліквідності.

У квітні 2011 р. у Вашингтоні та у червні 2011 р. у Базелі на черговому засіданні Ради фінансової стабільності було розглянуто питання розвитку та вдосконалення інструментів забезпечення фінансової стабільності [2]. За підсумками цих зустрічей відзначено першочергову необхідність розвитку пруденційних інструментів, систем моніторингу та регулювання тіньової банківської системи і системних фінансових установ, вдосконалення стандартів обліку й аудиту, інструментів регу-

Стратегічні пріоритети, №1 (22), 2012 р.

лювання якості фінансових активів банків, ринків деривативів, лізингових операцій. Значна увага була приділена макро- і мікропруденційним інструментам.

Зокрема, під час зустрічей було обговорено напрями вдосконалення міжнародних стандартів та рекомендації щодо застосування інструментів пруденційної політики, а саме: принципи функціонування системи страхування депозитів з урахуванням досвіду кризи, інструментів управління міжкордонними потоками капіталів, валютними ризиками, регулювання національного ринку капіталів, пруденційного нагляду за діяльністю іноземних інвесторів та іноземних фінансових інститутів. Почав розвиватися такий напрям забезпечення фінансової стабільності, як захист фінансів домогосподарств. Йдеться про регулювання споживчого кредитування, відносин застави, використання й обігу кредитних і платіжних карток, фінансових послуг та фінансових інструментів для індивідуальних інвесторів.

Однак на рівні «Групи 20» були сформульовані лише загальні рекомендації, вибір конкретних заходів лишається на розсуд національних регулюючих органів. Розроблені на наднаціональному та національному рівнях заходи належать переважно до прямих інструментів регулювання [16-17]. Ці інструменти ми розподілили за трьома групами залежно від сфери впливу.

- *Стабілізаційні*, що мають скоригувати розвиток фінансового сектору, зробити його стійкішим, а поведінку фінансових інститутів – виваженішою щодо ризиків. Своєю чергою ці інструменти поділяються на макропруденційні, що мають забезпечити покращання стану фінансової системи в цілому, і мікропруденційні, спрямовані на зміцнення фінансового стану окремих учасників фінансових відносин. Зокрема, йдеться про розробку планів дій у кризових ситуаціях, коли фінансові інститути мають швидко визначити доцільність закриття ризикованих позицій і згортання бізнесу з урахуванням особливостей країн, у яких вони ведуть свою діяльність.

- *Антициклічні*, що стабілізують темпи розвитку фінансової системи. До антициклічних заходів відносять нормативи достатності капіталу, що мають послабити проциклічність у діяльності фінансових інститутів та згладити коливання у розвитку фінансового сектору в цілому; посилити регулювання діяльності хедж-фондів і рейтингових агентств у напрямі стримування темпів їх розвитку; низка пропозицій Базельського комітету з банківського нагляду, спрямованих на пряме обмеження ризикованої діяльності банків,

передусім – формування захисного та контрциклічного буферу капіталу, контролю за співвідношенням власного і запозиченого капіталів на рівні 3 % капіталу першого рівня, контроль за ліквідністю у спосіб запровадження показника покриття ліквідності, що ілюструватиме спроможність банку покрити відплив капіталу за 30-денний період (буде запроваджено з 2015 р.).

- *Структурні*, спрямовані на зменшення дисбалансів у структурі фінансової системи, зокрема на обмеження впливу системних фінансових установ. До структурних інструментів слід віднести обмеження на використання позичкових коштів, що знижують боргові ризики діяльності компаній, обмеження на виплату бонусів і дивідендів, що зменшує схильність до ризикованих видів діяльності для менеджерів та інвесторів, обмеження щодо обсягів діяльності та підвищені вимоги до капіталу системно значущих фінансових інститутів (зокрема заборона на включення міноритарних часток у дочірніх компаніях у розрахунок акціонерного капіталу банківської групи, що стримуватиме її регіональну експансію).

Серед непрямих інструментів, механізм застосування і сфера дії яких обговорюються як на наднаціональному, так і на національному рівнях, слід відзначити формування механізму центрального контрагента (*central counterparty, PCP*) для позабіржових ринків і «податок Тобіна» [15].

Так, у лютому 2009 р. представники Європейської банківської федерації та дев'ять інвестиційних банків, що входять в *ISDA*, домовилися про використання з липня 2009 р. *PCP* для клірингу з операцій з позабіржовими деривативами. В Європі наприкінці 2008 р. послуги з централізованого клірингу *CDS* першими серед клірингових організацій запропонували *NYSE Euronext Liffe* спільно з *LCH. Clearnet*. Їхній проект не був успішним і припинений у липні 2009 р. У середині того ж року на європейський ринок послуг клірингу за участю *PCP* вийшли два серйозні конкуренти: *ICE Clear Europe* і *Eurex Credit Clear*. У 2010 р. послуги *PCP* на ринках *CDS* було запропоновано *LCH. Clearnet* [16].

У США плани зі створення центрального контрагента на ринку *CDS* з'явилися навесні 2008 року. Ініціатива належала кліринговим організаціям *CCorp* і *DTCC*. Але тільки восени того ж року це питання почали активно розглядатися регулюючими органами. Про свої можливості щодо створення *PCP* заявили *ICE Trust U. S. LLC* і *CME Group Inc.* У результаті *ICE Trust U. S. LLC* запустила централізований

кліринг на американському ринку *CDS* у березні 2009 р., у грудні – *CME Group Inc.*

Як зазначається в документах «Групи 20», кліринг за всіма позабіржовими деривативами, які можна стандартизувати, до кінця 2012 р. повинен проводитися за участю *PCP*. За укладання угод із контрактами, кліринг за якими проводитиметься без *PCP*, застосовуватимуться підвищені вимоги до капіталу фінансових інститутів. Також за рекомендаціями «Групи 20» торгівля всіма контрактами, які можна стандартизувати, поступово переміститься на біржі та в електронні торгові системи. Таким чином, зросте роль клірингових компаній на ринку позабіржових деривативів, а використання механізму *PCP* сприятиме розвитку інфраструктури фінансового ринку та зниженню ризиків для покупців і продавців при здійсненні операцій з позабіржовими деривативами.

До непрямих пруденційних інструментів, що мають як стабілізаційний, так і структурний вплив, відносяться податкові важелі. Особливе місце серед цих інструментів посідає «податок на відповідальність за фінансову кризу», представлений у плані американського президента Б. Обама з реформування регулювання фінансового сектору. Це додатковий податок на високоризиковані операції для фінансових компаній, що мають активи понад 50 млрд дол. США [15, с. 56].

До зазначеної групи інструментів відноситься і введений Великою Британією 50 % податок на бонуси. У США у 2010 р. також було запропоновано введення аналогічного податку на бонуси понад 400 тис. дол. США, виплачені співробітникам банків, які отримали більше 5 млрд дол. у рамках державної програми *TARP* (серед них *Goldman Sachs, AIG, Citigroup, JP Morgan* та інші). Податки на бонуси прямо не забороняють виплату бонусів, однак спонукають до здійснення консервативнішої політики у сфері як фінансових операцій, так і виплати премій та гарантованих бонусів, що підтримає їх фінансову стабільність в умовах кризи.

Ефективність використання податків як інструментів макропруденційного регулювання пов'язана з тим, що їх застосування залишає певну свободу дій учасникам ринку, а отже – не шкодить ринковим механізмам, проте через обмеження прибутковості та зниження економічної мотивації впливає на співвідношення «прибутковість – ризик». Відтак податки дозволяють коригувати поведінку учасників ринку щодо вибору ними прибуткових, але ризикованих видів діяльності. За рахунок запровадження

Стратегічні пріоритети, №1 (22), 2012 р.

диференційованих ставок «податку Тобіна» залежно від рівня ризику певної операції можна також скоригувати розвиток окремих сегментів фінансового ринку. Таке оподаткування дозволить вирівняти прибутковість високоризикованих і менш ризикованих операцій. За останніми ставка оподаткування буде нижчою, а прибутки – вищими.

Таким чином, напрямами застосування пруденційних заходів для подолання системних ризиків є вдосконалення інфраструктури фінансових ринків, боротьба з тіньовим сектором банківської системи; посилення співпраці та прозорості у сфері контролю за ринками і джерелами фінансування активів, термінами погашення пасивів; вдосконалення оцінки ефективності застосування макропруденційних інструментів.

В Україні упродовж 2009–2011 рр. НБУ в контексті забезпечення фінансової стабільності вжив низку заходів, а саме: удосконалив механізм кредитної підтримки проблемних банків, посилив систему гарантування вкладів фізичних осіб; провів стрес-тестування банків, що дозволило визначити банки, які потребують докапіталізації, підвищив обсяг мінімального обсягу капіталу, спростив процедури створення і реорганізації банків та умови збільшення статутного капіталу, запровадив валютні аукціони й надав можливість конвертації кредитів, виданих в іноземній валюті, в гривню, підвищив мінімальний розмір регулятивного капіталу, зробив жорсткішими умови кредитування в іноземній валюті та правила купівлі готівкової валюти, запровадив стимули для банків, що купують ОВДП, пов'язані з фінансуванням чемпіонату з футболу Євро-2012. Це дозволило зберегти стабільність банківської системи, проте послабило макроекономічні функції останньої. Практично припинилося кредитування реального сектору економіки за активного придбання банками ОВДП, що засвідчує погіршення балансу між державним втручанням у функціонування економічної системи та дією ринкових механізмів.

Оскільки механізм забезпечення фінансової стабільності має розглядатися крізь призму взаємодії інструментів державного впливу та ринкових механізмів саморегулювання, то значна увага приділяється забезпеченню ефективного функціонування механізмів грошово-кредитного, фондового і валютного ринків, що забезпечують розподіл фінансових ресурсів у суспільстві, та підтримці збалансованості товарно-грошових ринків. У цьому контексті *невідкладними завданнями* в Україні є зниження фрагментарності, послаблення організацій-

Стратегічні пріоритети, №1 (22), 2012 р.

них, інформаційних, регулятивних, технологічних бар'єрів на вітчизняних фінансовому і товарно-грошових ринках, що утруднюють справедливе ціноутворення та збільшують транзакційні витрати. Зокрема:

- розвиток механізмів перетікання капіталів поміж сегментами фінансового ринку шляхом підвищення дієвості трансмісійного монетарного механізму;

- вдосконалення структури емісійного механізму у напрямі посилення ролі каналу рефінансування та розвитку механізмів раціонального розміщення й ефективного використання фінансових ресурсів банківською системою;

- сприяння розвитку внутрішнього ринку боргового фінансування, насамперед ринку акцій і «довгих» ресурсів, що має супроводжуватися створенням податкових та інших стимулів для інвесторів вкладати кошти на тривалі терміни, а також інвестувати у пріоритетні галузі економіки;

- подолання монополістичних тенденцій на товарно-грошових ринках.

Нагальність вирішення цих завдань зумовлена тим, що нині ціноутворення на більшість товарів вітчизняного експорту відбувається за кордоном на ринках деривативів з товарним базисом. Валютний курс залежить від припливу іноземного капіталу в країну та стану міжнародних ринків капіталу, що визначають можливості залучення ресурсів фінансовими та нефінансовими установами й організаціями. В цих умовах регулятивна та операційна можливості органів державного управління послаблені, що знижує ефективність антиінфляційної та валютної політики й утруднює забезпечення фінансової стабільності.

За активізації розвитку товарно-грошових ринків виникне можливість запобігти дисбалансам та епізодичним «стрибкам цін» на окремі товари. Водночас підтримання цінової стабільності потребуватиме застосування низки державних інструментів впливу на ринкову кон'юнктуру, а саме:

- здійснення процентної політики, спрямованої на зниження відсотка як складника витрат на виробництво продукції;

- тимчасове встановлення лімітних цін за головними групами товарів і послуг з високою рентабельністю;

- використання практики держзамовлення за низькими лімітними цінами;

- реалізація прозорої та контрольованої тарифної політики.

Особливого значення за декларованої НБУ мети переходу до інфляційного таргетування є впровадження гнучкого курсоутворення та

розвиток валютного ринку. В цих умовах стабільність валютного курсу залежатиме від вирішення таких завдань як:

- посилення передбачуваності курсової динаміки шляхом згладжування суттєвих курсових стрибків у рамках похилого курсового коридору за уточнення параметрів «суттєвих змін» валютного курсу;

- зменшення доларизації економіки;

- поступового спрощення правил торгівлі валютою, зокрема розширення можливостей використання валютних свопів, перегляд порядку обліку валютної позиції в напрямі наближення до міжнародних стандартів, за якими своп не впливає на валютну позицію банків;

- посилення економічних важелів залучення капіталів в країну та розвиток захисних механізмів, здатних забезпечити контроль за валютними та фінансовими потоками через кордони України, а саме:

- вдосконалення методики оцінки потоків капіталів через кордони країни;

- розгляд можливості запровадження оподаткування спекулятивного капіталу («податку Тобіна») у формі високого (до 15 %) оподаткування капіталу, що виводиться з країни менш ніж через рік після введення капіталу;

- посилення відповідальності банків за порушення правил ведення операцій з іноземною валютою та нормативів валютної позиції;

- підтримання збалансованості платіжного балансу, що потребує втримання дефіциту бюджету у передбачуваних межах; створення умов для виробництва продукції, здатної конкурувати з імпортом.

Таким чином, розвиток механізмів валютного і товарно-грошових ринків сприятиме стабілізації цінової та курсової динаміки, а отже – забезпеченню сталих темпів розвитку фінансової системи.

Забезпечення фінансової стабільності потребує вирішення такої проблеми, як існування *тіньового сектору в банківській системі та обмеження впливу надмірно великих банків*. Рада фінансової стабільності для цього рекомендує застосовувати контроль за наявністю регуляторного арбітражу, що формує підґрунтя для існування тіньової банківської системи та її регулярний моніторинг з метою отримання інформації про всі можливі види її активності та прогнозування можливих ризиків. Серед конкретних заходів пропонуються:

- по-перше, оцінка реальних розмірів тіньової банківської системи з урахуванням небанківських кредитних установ;

- по-друге, контроль за небанківським посередництвом, де ризики ліквідності та незбалансованості активів і пасивів за термінами, а також кредитні ризики безпосередньо трансформуються у системні ризики.

В Україні відновлення сталих темпів розвитку та вдосконалення структури банківської системи можливе лише за подолання низки її внутрішніх проблем, що вимагає вирішення таких завдань:

- ліквідації слабких банків та інтенсифікації процесу консолідації банківського сектору, створення єдиної банківської інфраструктури, удосконалення вимог до універсальних банків, розвитку спеціалізованих кредитних організацій;

- подальшої капіталізації банківської системи на основі вирішення суперечності між необхідністю жорсткішого контролю за виконанням банками вимог щодо нормативу адекватності капіталу та потребою вивільнення ресурсів для розширеного кредитування економіки, що передбачає зниження нормативу адекватності;

- вдосконалення інструментів регулювання банківської ліквідності, зокрема розширення переліку об'єктів забезпечення, термінів рефінансування, встановлення своп-ліній та інших заходів;

- розвитку механізмів цільового внутрішнього запозичення (облігаційні позики) та надання державної підтримки банкам у формі гарантій, участі у фінансуванні інфраструктурних проектів на принципах державно-приватного партнерства, довгострокового рефінансування під цінні папери підприємств високотехнологічних секторів економіки; розробки механізмів субсидування процентних ставок за кредитами, що надаються на купівлю товарів вітчизняного виробництва;

- перегляд принципів регулювання присутності іноземного капіталу в банках України для спрямування коштів іноземних інвесторів у пріоритетні сфери економіки України й формування спільних синдикатів для фінансування інфраструктурних проектів та регіональних програм розвитку; забезпечення консолідованого нагляду за фінансовими конгломератами;

- перегляд вимог щодо нормативів достатності капіталу та порядку формування резервів для відшкодування можливих витрат за кредитними операціями з метою забезпечення платоспроможності й уникнення надмірно проциклічного банківського кредитування;

- вдосконалення процедури виведення банків з ринку та реструктуризації банків, що перебувають у власності держави;

Стратегічні пріоритети, №1 (22), 2012 р.

– підвищення прозорості управління, забезпечення публічності й прозорості фінансової інформації.

Загалом регулювання банківського сектору має здійснюватися на основі комплексного аналізу та оцінки взаємозв'язків і взаємозалежності банківського, корпоративного і приватного секторів. Іншими словами, ефективність банківського регулювання й нагляду слід оцінювати, в тому числі, за мірою позитивного впливу банківського сектору на економіку в цілому. Тому до завдань розвитку пруденційного нагляду НБУ слід віднести визначення економічно обґрунтованих меж темпів приросту кредитного портфеля банків і розширення грошової пропозиції, необхідних для нормального функціонування економіки, стимулювання ділової активності кредитних організацій і виправлення галузевих диспропорцій національної економіки у напрямі збільшення частки галузей, що виробляють продукцію з високим вмістом доданої вартості. Для цього потрібно встановити частку кредитів від ВВП та темпів зростання обсягів споживчих кредитів, обмежити інвестиційну діяльність комерційних банків при наростанні загрози фінансових пірамід (активне зростання фондових індексів).

Пруденційний нагляд і регулювання банківської системи мають будуватися переважно на системі економічних стимулів та обмежень. Однобічне посилення пруденційних норм для системоутворюючих банків може спровокувати зростання їх високоризикованих операцій для підтримання норми прибутку. У зв'язку з цим доцільно сконцентрувати увагу банків на розвитку мікропруденційного регулювання, зокрема на оцінці якості управління ризиками, вдосконаленні моделей оцінки фінансової стабільності кредитних організацій, у тому числі шляхом впровадження прогресивних коефіцієнтів ризику, зміни підходів до оцінки якості позики та прирівняної до неї заборгованості, формування обґрунтованих резервів на можливі втрати. Доцільно також прив'язати норми відрахування у Фонд гарантування вкладів фізичних осіб вкладів до темпів інфляції.

Забезпечення фінансової стабільності на національному рівні неможливе без узгодження відповідних рішень і регулюючих інструментів з наднаціональними нормами регулювання, зокрема у сфері функціонування фінансового ринку. В доповідях Ради фінансової стабільності особливо відзначається необхідність гармонізації принципів формування і розвитку ринкової інфраструктури, включаючи вдосконалення платіжної системи, цен-

трального депозитарію, клірингових систем, передусім системи розрахунків за похідними цінними паперами, управління торговими операціями та покращання інформаційного забезпечення й стандартизації [2, р. 8-9].

Серед головних питань ефективного функціонування механізму забезпечення фінансової стабільності є забезпечення повноти й достовірності інформації, що надходить до регулюючих органів. У листопаді 2010 р. Резервною федеральною системою США було оприлюднено документ щодо порядку обміну інформацією між урядами окремих країн, наднаціональними й національними регуляторами та стандартами їх співпраці у цій сфері [2]. Так, заплановано проводити регулярні обміни інформацією між учасниками зустрічей «Групи 20». Крім того, в контексті розвитку ринкових механізмів акцентується на необхідності забезпечення високого рівня прозорості фінансової системи, що досягається на основі такого процесу, як стандартизація. Стандарти функціонування фінансової системи були прийняті ще в 1999 р. на Форумі фінансової стабільності й постійно оновлюються відповідно до зміни економічних і політичних умов. Ці стандарти є переліком економічних і фінансових стандартів, прийнятих фінансовим співтовариством щодо правил та інструментів проведення ризик-менеджменту, реформування ринку деривативів, головних принципів ефективності системи гарантування депозитів [2, р. 8].

Підвищена увага до уніфікації та стандартизації норм та інструментів регулювання зумовлена потребою недопущення спекулятивної гри на регулятивному арбітражі. В цьому контексті особливого значення набуває функціонування «Групи 20» та Форуму фінансової стабільності. Хоча їх пропозиції мають певною мірою рекомендаційний характер, але здебільшого відображають спільну точку зору урядів країн на шляхи вирішення тих або інших питань. Результати зустрічей відбиваються у певних міжнародних домовленостях, наприклад у Базелі-III, та вдосконаленні механізмів взаємодії регулюючих органів різних країн у межах, наприклад, *International Organization of Securities Commissions (IOSCO)* – міжнародної організації, що об'єднує органи регулювання фондових ринків та забезпечує спільні дії центральних банків провідних країн під час кризи. Набуває потужності механізм наднаціонального моніторингу національних фінансових секторів та визначення їх ризиків учасниками міжнародних угод і регуляторами, що суттєво утруднює самостійне прийняття рішень національними регуляторами. Однак останнім часом виникла і посилюється

тенденція регіоналізації. Це проявляється в активному захисті країнами своїх інтересів у міжнародній сфері, застосуванні жорсткіших національних правил валютного регулювання, що стає суттєвою перешкодою на шляху уніфікації та стандартизації регулювання.

Таким чином, розбудова механізму забезпечення фінансової стабільності в Україні дозволить покращити структуру фінансової системи і стимулювати реструктуризацію реального сектору економіки, стабілізувати

темпи розвитку вітчизняної економічної системи. Функціонування механізму фінансової стабільності на основі врахування рекомендацій провідних міжнародних фінансових організацій підвищить ефективність виконання НБУ своїх функцій щодо реалізації виваженої монетарної політики, моніторингу системних ризиків, усунення структурних диспропорцій, застосування упереджувальних заходів для недопущення розгортання кризових процесів.

Список використаних джерел

1. *Офіційна* Інтернет-сторінка Ради фінансової стабільності [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.financialstabilityboard.org/>
2. *Progress in the Implementation of the G20 Recommendations for Strengthening Financial Stability* // Report of the Financial Stability Board to G20 Finance Ministers and Central Bank Governors. – 2011. – 10 April [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.financialstabilityboard.org/>
3. *Improving Financial Regulation* Report of the Financial Stability Board to G20 Leaders 25. – 2009. – September [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.financialstabilityboard.org/>
4. *Global systemically important banks : Assessment methodology and the additional loss absorbency requirement* // Basel Committee on Banking Supervision. – 2011. – July [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.bis.org/bcbs/>
5. *Regulation and Supervision for Sound Liquidity Risk Management for Banks* // Final Report Prepared for the Korean Institute of Finance (On behalf of the ASEAN+3 Research Group) / Fiscal Policy Research Institute. – Thailand, 2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.financialstabilityboard.org/>
6. *Гриняев, С. Н.* Фундаментальные причины и сущность текущего кризиса : аналит. докл. / С. Н. Гриняев, А. Н. Фомин. – М., 2010. – 49 с.
7. *Ларионова, И. В.* О модернизации банковского регулирования и надзора / И. В. Ларионова, Г. С. Панова // Банковское дело. – 2010. – № 1. – С. 54-59.
8. *Міщенко, С. В.* Удосконалення монетарної політики та регулювання фінансових систем / С. В. Міщенко // Вісник НБУ. – 2011. – № 5. – С. 21-27.
9. *Савченко, Т.* Циклічність економічних процесів та вплив Національного банку України на фази економічних циклів / Т. Савченко // Вісник НБУ. – 2011. – № 6. – С. 38-44.
10. *Буковинський, С. А.* Уроки глобальної кризи : методологічні проблеми реформування міжнародних стандартів банківського регулювання і нагляду / С. А. Буковинський, Т. Є. Унковська, О. Л. Яременко // Економічна теорія. – 2011. – № 1. – С. 79-89.
11. *Міщенко, В. І.* Основні напрями забезпечення стабільності фінансового сектору України в контексті глобалізаційних процесів / В. І. Міщенко, С. В. Міщенко // Фінанси України. – 2008. – № 5. – С. 56-69.
12. *За даними* НБУ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.bank.gov.ua/Bank_supervision/dynamics.htm
13. *Експрес-оцінки* НБУ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.bank.gov.ua/Bank_supervision/dynamics.htm
14. *Macprudential policy tools and frameworks* Update to G20 Finance Ministers and Central Bank Governors. – 2011. – 14 February [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.financialstabilityboard.org/>
15. *Корищенко, К.* Новые вызовы в регулировании финансового сектора в условиях кризиса / К. Корищенко, И. Соловьева // Вопросы экономики. – 2010. – № 4. – С. 54-61.
16. *Containing systemic risks and restoring financial soundness* // Global financial stability report / International monetary fund. – 2008. – April. – 192 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfsr/2008/02/index.htm>
17. *World economic and financial surveys* // Global Financial Stability Report. Grappling with Crisis Legacies. September 2011 / International Monetary Fund [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfsr/2011/02/index.htm#SAfig1>
18. *Любич, О. О.* Фінансова стабільність та інструменти запобігання фінансовим кризам : міжнародний досвід і рекомендації для України / О. О. Любич, В. М. Домрачев // Фінанси України. – 2011. – № 5. – С. 78-93.

ПОСЛАБЛЕННЯ ЗАЛЕЖНОСТІ ЕКОНОМІКИ СТАРПРОМИСЛОВИХ РЕГІОНІВ УКРАЇНИ ВІД ЗОВНІШНЬОЕКОНОМІЧНИХ ЧИННИКІВ ЯК СТРАТЕГІЧНИЙ ОРІЄНТИР СТРУКТУРНОЇ ПОЛІТИКИ

Жаліло Ярослав Анатолійович,
кандидат економічних наук, старший науковий співробітник;
Снігова Олена Юрійівна,
кандидат економічних наук, доцент

Обґрунтовано залежність економіки старопромислових регіонів України від зовнішніх ринків і доведено необхідність її зменшення. Встановлено ризики, що загрожують стабільності економіки України, зокрема її старопромислових регіонів, обумовлені зовнішньоекономічним впливом. Запропоновано систему заходів державної економічної політики, спрямованих на послаблення залежності економік старопромислових регіонів України від зовнішньоекономічних чинників.

Ключові слова: старопромислові регіони, зовнішньоекономічні чинники, ризики стабільності економіки, послаблення залежності від зовнішньоекономічних чинників.

Значна невизначеність перспектив розвитку європейської економіки у післякризовий період 2011-2012 рр. обумовлює посилення зовнішніх ризиків стабільного зростання економіки України. За таких умов реалізація цілей європейської інтеграції неможлива без запровадження в Україні власних чинників стійкого розвитку, що не лише зменшило б потужність впливу європейської нестабільності, а й зміцнило б конкурентні переваги України на європейському просторі як динамічно зростаючої, збалансованої економіки, що є вигідним об'єктом для інвестування та розвитку партнерських відносин. Це змушує шукати шляхи адаптації структури національного виробництва до конкурентних викликів післякризового світу.

Ризики та виклики післякризового періоду актуалізують завдання модернізації засад соціально-економічного розвитку української економіки. Серед пріоритетів такої модернізації – удосконалення структури національної економіки, що передбачає як збільшення частки новітніх секторів з високими рівнями інноваційності, так і підвищення продуктивності та конкурентоспроможності традиційних секторів. При цьому зростає актуальність реалізації політики структурних зрушень у регіонах з урахуванням особливостей їх соціально-

економічного розвитку та завдання забезпечення ефективного використання наявних там соціально-економічних потенціалів. Особливої уваги при цьому потребують старопромислові регіони, що відіграють значну роль у формуванні загальних тенденцій економічного розвитку України¹.

Особливістю старопромислових регіонів України є значна роль зовнішньоекономічних чинників у формуванні сучасної структури їх промислового комплексу. Ці питання ґрунтовно досліджено у наукових працях вітчизняних учених, у яких значення зовнішньоекономічних чинників в економіці старопромислових регіонів розкривається через оцінку впливу кон'юнктури світового ринку на формування тенденцій зовнішньоекономічної діяльності [4], вивчаються особливості та перспективи розвитку експортоорієнтованих галузей цих

¹Офіційне визначення поняття «старопромисловий регіон» відсутнє. В даному дослідженні під старопромисловим регіоном розуміється територія, на якій історично сконцентровано індустріальні галузі промисловості, що в межах сучасних економічних відносин мають відносно низький рівень технологічного розвитку, проте залишаються базовими для цієї території. До старопромислових регіонів України за цим критерієм відносимо Дніпропетровську, Донецьку, Запорізьку та Луганську області.

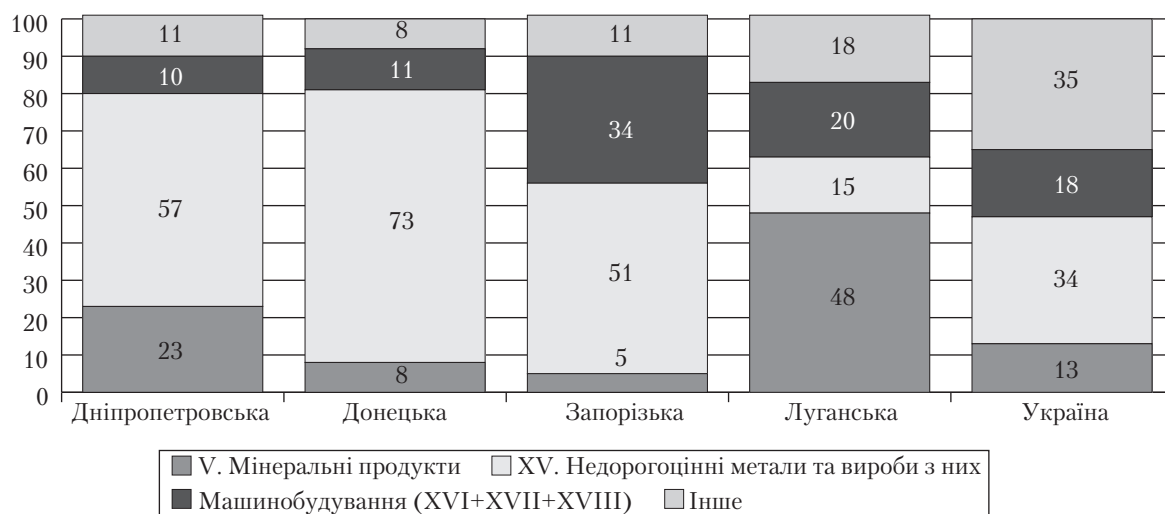


Рис. 1. Частка основних складників у товарному експорті старопромислових регіонів України у 2010 році, %

регіонів [2, 7], оцінюються структурні зміни у промисловості [8] та в експортній діяльності старопромислових регіонів [5] під впливом світових господарських тенденцій, зростання впливу транснаціональних об'єднань на економічний розвиток старопромислових регіонів [2], а також у зв'язку з потребою підвищення ефективності використання їх потенціалу для активізації процесів міжнародної інтеграції України [6]. Проте проблема зменшення залежності економіки старопромислових регіонів України від зовнішньоекономічних чинників, зокрема в аспекті практичних рекомендацій, досі залишається недостатньо опрацьованою. Отже, **метою даної статті** є розробка заходів державної економічної політики, спрямованих на послаблення залежності економік старопромислових регіонів України від зовнішньоекономічних чинників.

Світова практика демонструє типовий шлях набуття регіоном статусу старопромислового. На перших етапах у регіоні відбувається бурхливий розвиток однієї або кількох суміжних галузей під впливом тривкої висхідної фази розвитку світового ринку відповідної продукції. Проте з плином часу логіка технологічного розвитку призводить до змін у структурі попиту на світових ринках, що викликає наростання конкуренції, структурну кризу галузей та невпинне нагромадження проблем економічного й соціального розвитку відповідних регіонів [1]. Подібна логіка розвитку притаманна й старопромисловим регіонам України.

Загалом у 2010 році чотири старопромислові області України (Дніпропетровська, Донецька, Запорізька та Луганська), виробляючи

близько 50 % реалізованої продукції промисловості, здійснювали близько 55 % сукупного експорту. На перший погляд, це не свідчить про їх значну зовнішньоторговельну спрямованість. Однак щодо товарних груп, представлених продукцією галузей спеціалізації цих регіонів, така частка сягає 95 % для продукції металургійного комплексу, 70 % – для мінеральних продуктів, понад 40 % – для продукції машинобудування. Подібна диференційованість зовнішньоторговельної спеціалізації відбиває регіональний аспект впливу на українську економіку світової фінансово-економічної кризи. Сконцентрованість експорту старопромислових регіонів на вкрай обмеженому наборі товарних груп (рис. 1) суттєво підвищує ризики залежності не лише від поточних коливань кон'юнктури відповідних ринків, а й від структурних зрушень у світовій економіці, пов'язаних зі зменшенням частки продукції традиційних галузей у сукупній товарній пропозиції. Отже, у середньо- та довгостроковій перспективах така структура експорту старопромислових регіонів України дає підстави очікувати на поступове уповільнення динаміки їхнього розвитку.

Значущість експортного чинника для провідних галузей економіки старопромислових регіонів підтверджується високою часткою експортної продукції у реалізованій продукції промисловості. Якщо загалом експорт становить трохи більше 40 % промислової продукції старопромислових регіонів, то для їх провідних галузей частка експорту є значно вищою. Так, за даними 2010 року вона сягає 61 % випуску металургійної продукції Дніпропетровської області та 92 % – Донецької. Слід також ураховувати, що дві орієнтовані на експорт

Стратегічні пріоритети, №1 (22), 2012 р.

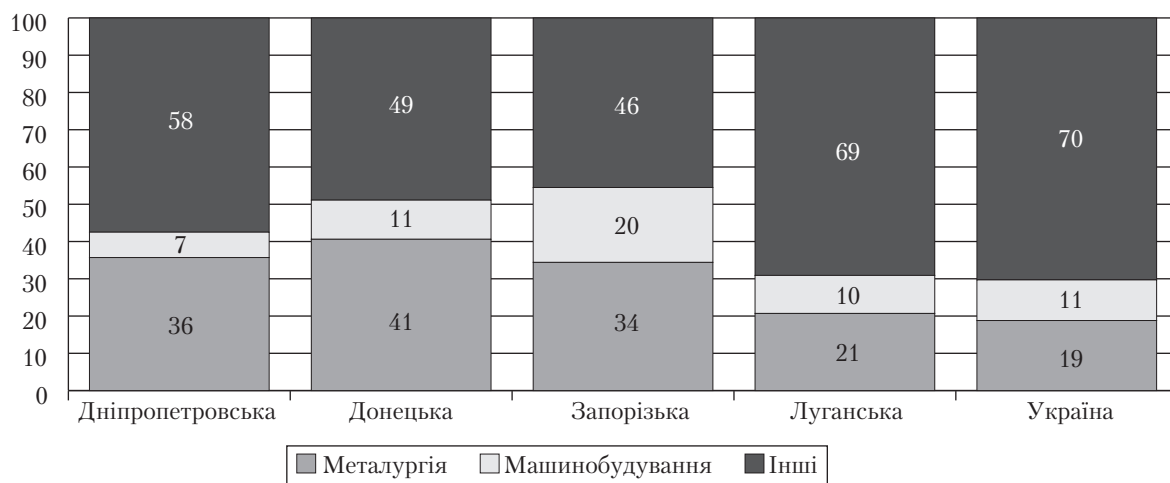


Рис. 2. Частка промислової продукції у товарному експорті старопромислових регіонів України у 2010 році, %

галузі – металургія та машинобудування² – посідають визначальне місце у промисловому комплексі більшості старопромислових областей (рис. 2). Те, що до відтворювального процесу цих галузей залучена також низка суміжних виробництв (частина добувної та коксохімічна промисловість тощо), посилює вплив металургії та машинобудування і фактично робить їх системоутворюючими для промисловості цих регіонів загалом.

Специфіка промислової структури старопромислових регіонів України, в якій переважають ресурсоємні (насамперед енергоємні) виробництва, зумовлює значний рівень залежності цих регіонів від імпорту відповідних видів сировини та матеріалів. Так, за даними 2010 року, на чотири старопромислові області припадало близько 23 % загального товарного імпорту до України. При цьому частка мінеральних продуктів у цьому імпорті сягнула 46,3 % при 30,2 % в цілому для України. Енергетичні матеріали становлять близько чверті імпорту Дніпропетровської, третини Донецької та майже 80 % Луганської області. Отже, зміна цін на товари енергетичної та сировинної груп суттєво впливає на конкурентоспроможність вітчизняних експортерів, значно послаблюючи потенційний позитивний вплив поліпшення міжнародної економічної кон'юнктури. **Якщо залежність від експорту містить ризики для здійснення виробничого процесу у старопромислових регіонах як такого, то імпортозалежність насамперед небезпечна відкриттям каналів імпорту інфляції.**

² Для даного дослідження металургією вважаємо металургійне виробництво та виробництво готових металевих виробів згідно з Класифікатором видів економічної діяльності (КВЕД).

Привертає увагу також значна орієнтованість старопромислових регіонів на імпорт металургійної продукції. У 2010 році ця товарна група складала 14,3 % імпорту до цих областей, це 47,5 % загального імпорту металу та металопродукції до України. Отже, враховуючи зовнішньоекономічну спеціалізацію старопромислових регіонів, можна дійти висновку про недостатню адаптованість металургійної галузі України до потреб внутрішнього ринку (у вартісному вимірі імпортована металопродукція еквівалентна 12 % експортованої).

Значний рівень залежності економік старопромислових регіонів України від зовнішніх ринків підтверджено помітним впливом на них світової фінансово-економічної кризи. Протягом 2008-2009 рр. відбувалося досить стрімке скорочення обсягів виробництва основних видів продукції їхнього металургійного комплексу. При цьому у вартісному вимірі 2009 року виробництво в металургії скоротилося у Донецькій області на 24,8 %, Дніпропетровській – 26,1 %, Луганській – 27,0 %, Запорізькій – 28,9 %. Наслідком стало загальне падіння промислового виробництва у старопромислових регіонах, причому найстрімкіше падіння було зафіксоване в Запорізькій області (загалом на 30,7 %), хоча у попередні роки промисловість стрімко зростала. Найповільнішою динамікою у період зростання та найбільшим скороченням у період кризи відзначалася промисловість Донецької області, якій притаманна найбільш виражена старопромислова та експортна спеціалізація.

Формування тенденцій післякризового відновлення світової економіки зумовило активізацію у 2010 році зовнішньоекономічної діяльності експортоорієнтованих старопромислових регіонів України. Протягом 2010 року експорт

з них збільшився на 44,6 %, тоді як загалом з України – лише на 29,5 %. Найбільшими темпами обсяг експорту товарів зростав у Луганській (76,2 %) та Дніпропетровській (54,2 %) областях. Найповільнішу динаміку продемонструвала Запорізька область (17,8 %).

Зростання експорту дозволило зберегти позитивну ситуацію щодо покриття ним імпорту навіть за умов зростання обсягів останнього до старопромислових регіонів. За результатами 2010 року рівень покриття склав для Донецької області 4,3 разу, Запорізької – 2,3 разу, Дніпропетровської – 1,4 разу. Поліпшилася ситуація в Луганській області, де цей показник збільшився з 0,77 у 2009 році до 0,95.

Між тим, післякризове відновлення у старопромислових регіонах не може вважатися достатньо стабільним. Динаміка розвитку промисловості Луганської та Запорізької областей у 2010 році була нижчою, ніж у цілому по Україні (7,1 % та 7,8 % проти 11,2 %). На кінець 2010 року жодна зі старопромислових областей не вийшла на рівень промислового виробництва докризового 2007 року.

У 2011 році старопромислові регіони втратили роль «локомотивів» експортної динаміки: за загального приросту експорту за 11 місяців року на 34,3 % експорт Донецької області збільшився на 32,9 %, Дніпропетровської – на 29,3 %, Запорізької – на 28,8 %. Цей процес супроводжується зниженням динаміки у металургійній галузі та поступовою диверсифікацією економіки цих регіонів із деяким збільшенням частки машинобудування. Зокрема, за підсумком року приріст у машинобудуванні склав у Донецькій області 15,2 %, Запорізькій – 14,1 %, Луганській – 27,2 %, Дніпропетровській – 23,0 %, в усіх із них суттєво випередивши загальний темп зростання промисловості.

Таким чином, значний рівень залежності старопромислових регіонів України від становища на зовнішніх ринках створює суттєві ризики для економічної стабільності не лише їх, а й України в цілому:

- за умов високого рівня невизначеності щодо перспектив динаміки світової економіки посилюються ризики внутрішньої економічної нестабільності;

- на тлі кон'юнктурного поліпшення на світових ринках традиційної продукції після кризове відновлення у старопромислових регіонах відбувається в руслі відтворення докризової економічної моделі, яка не має стратегічної перспективи;

- коливання міжнародної кон'юнктури набуває вираженого регіонального впливу, що посилює міжрегіональні диспропорції;

- зберігається слабкість господарських зв'язків всередині країни;

- зберігається фрагментація економічного простору країни на сектори, що мають різні рушії розвитку (внутрішній попит і зовнішній попит);

- консервується ресурсоемна структура національної економіки, що посилює її залежність від зростання світових цін на природні ресурси (насамперед енергетичні);

- процесам галузевої диверсифікації, що відбуваються у старопромислових регіонах під впливом еволюції конкурентних викликів на зовнішніх ринках, притаманний здебільшого спонтанний характер, і вони неузгоджені з пріоритетами структурної модернізації національної економіки;

- формується специфічний «регіональний лобізм» – боротьба за створення сприятливих умов для експортерів навіть за рахунок загального погіршення параметрів економіки країни (зокрема, відстоювання девальвації національної валюти).

Між тим, післякризовий період економічного розвитку, що характеризується для світової економіки суттєвим зростанням конкуренції на ринках традиційної продукції та прискоренням модернізаційних процесів в інноваційних секторах виробництва, спонукає Україну до активніших кроків у напрямі зміцнення конкурентоспроможності національної економіки. Максимально ефективна реалізація потенціалу регіонів на засадах модернізації структури регіональних економік є невід'ємним складником цього процесу. Як засвідчує міжнародний досвід, успішність модернізації старопромислових регіонів досягається завдяки диверсифікації їхніх економік: вертикальній (розширення чи зміна асортименту всередині галузі), горизонтальній (зміна галузевої структури) та зовнішній (удосконалення системи відносин регіону в рамках глобального економічного середовища) [1].

Усе це засвідчує нагальність реалізації цілеспрямованих заходів державної економічної політики для послаблення залежності економік старопромислових регіонів України від зовнішніх чинників. Такі заходи не мають селективного регіонального застосування, проте, будучи націленими на розв'язання найголовніших проблем, що стоять перед старопромисловими регіонами України, вирішуватимуть зазначене завдання. Така політика має реалізуватися на кількох напрямках.

Заходи щодо модернізації структури експорту, орієнтовані на її географічну й товарну диверсифікацію, збільшення частки товарів з високим рівнем доданої вартості, оптимізація витрат експортерів традиційної продукції та

Стратегічні пріоритети, №1 (22), 2012 р.

підвищення її технологічного рівня. Такі заходи, навіть не знижуючи частки експорту у загальному обсязі виробництва старопромислових регіонів, спроможні знизити чутливість їх експортної діяльності до коливань кон'юнктури завдяки диверсифікації ризиків і посиленню спроможності вітчизняних виробників протистояти посиленню конкурентного тиску, компенсувати втрати на традиційних експортних ринках.

Виконання зазначених завдань потребує використання таких інструментів:

– організація системи експортного кредитування шляхом уповноваження на нього спеціалізованого банку з державним капіталом чи володінням державою контрольним пакетом акцій. З точки зору багатьох експертів, можливе перепрофілювання на таке кредитування одного з існуючих банків. Функція такого банку має полягати у наданні кредитів для реалізації експортних контрактів на умовах (ставки, терміни, вимоги гарантування), співставних із тими, на яких кредити надаються іноземним конкурентам вітчизняних компаній. Такий досвід функціонування спеціалізованих експортно-кредитних інститутів є, зокрема, у найближчих сусідів України – Польщі, Росії, Казахстані тощо;

– спрощення процедур митного оформлення експорту та продовження впровадження автоматичного відшкодування ПДВ добросовісним експортерам. Зниження внаслідок цього трансакційних витрат та скорочення терміну поставок надасть додаткові конкурентні переваги вітчизняним експортерам. Водночас має бути запроваджено методики наскрізного контролю на основі сучасних інформаційних технологій, що мають перешкоджати фіктивному експорту, завищенню експортної ціни та іншим зловживанням в експортній сфері;

– надання інформаційної, методичної, правової підтримки експортерам як у безпосередній діяльності Міністерства економічного розвитку і торгівлі, МЗС і торговельно-економічних місій при посольствах України за кордоном, так і у співпраці зазначених організацій із громадськими підприємницькими об'єднаннями, торговельно-промисловими палатами, компаніями з надання бізнесу правових, інформаційних, консультаційних послуг. Йдеться про забезпечення максимальної доступності інформації як про товарні пропозиції українських компаній, так і про потенційний попит на їхню продукцію на міжнародних ринках (оголошення про закупівлі, можливість встановлення виробничої кооперації тощо), а також загальні умови ведення торгівлі на цих ринках, кон'юнктуру ринків, захист інтересів

Стратегічні пріоритети, №1 (22), 2012 р.

українських експортерів у господарських справах, організацію участі українських компаній у спеціалізованих виставках, ярмарках тощо;

– сприяння виходу малого й середнього бізнесу на зовнішні ринки шляхом зниження «вартості» входження до експортного сектору: утворення експортних консорціумів малих підприємств для економії на маркетинговому, правовому, методичному та інформаційному забезпеченні, заохочення транскордонного співробітництва в економічній сфері тощо;

– активне використання інструментів економічної інтеграції для забезпечення захисту інтересів українських експортерів на зовнішніх ринках. Формування сприятливих умов доступу українського експорту на ринки Європейського Союзу у зв'язку з укладанням угоди про створення зони вільної торгівлі, реорганізація відносин України та Митного союзу Республіки Білорусь, Республіки Казахстан і Російської Федерації на засадах вільної торгівлі, активізація співпраці з іншими міжнародними регіональними об'єднаннями, зокрема в Південно-Східній Азії (АСЕАН) та Латинській Америці (МЕРКОСУР).

Заходи щодо експортозаміщення – зменшення частки промислової продукції, що спрямовується на експорт, за рахунок переорієнтації експортоорієнтованих виробництв на внутрішній ринок України. Внаслідок цього має бути забезпечене зниження впливу коливань міжнародної економічної кон'юнктури на динаміку промислового виробництва, компенсовано втрату частини зовнішніх ринків через недостатню конкурентоспроможність українських виробників та/або загальне зменшення місткості ринків. Потенціал експортозаміщення для старопромислових регіонів України є вельми високим. Внаслідок подолання інвестиційної кризи та відновлення динамічних процесів внутрішнього й іноземного інвестування у хронічно недоінвестованій економіці України місткість внутрішнього ринку металургійної продукції та інвестиційного машинобудування суттєво зростатиме. Значні зустрічні експортно-імпортні потоки товарів, що належать до одних товарних груп, свідчать про можливість значного збільшення обсягів реалізації цих товарів на внутрішньому ринку за відносно незначних змін чи доповнень відповідних технологічних процесів. Окрім продукції металургії та машинобудування, до таких товарів належать товари харчової та легкої промисловості, продукти нафтопереробки тощо.

Виконання зазначених завдань потребує використання таких інструментів:

– послідовна реалізація заходів щодо розбудови внутрішнього ринку в його роздрібному

та оптовому складниках, вирівнювання регіональних диспропорцій доступності оптових і роздрібних мереж, розвиток інфраструктури ринків – логістичної мережі, маркетингових, сервісних служб тощо;

– підтримка підготовки та реалізації проєктів міжрегіональної співпраці у постачально-збутовій сфері та виробничій кооперації, регіональних та міжрегіональних кластерів, спрямованих на розширення збуту продукції підприємств регіонів. Зокрема, перспективними видаються міжрегіональні проєкти розвитку інфраструктури (автошляхи, залізниці, логістичні центри, туристично-рекреаційні території тощо), що можуть абсорбувати значні обсяги металургійної продукції;

– сприяння диверсифікації структури економік старопромислових регіонів у напрямі збільшення частки галузей, орієнтованих на задоволення внутрішнього попиту, в тому числі його споживчого сегменту. Це може бути здійснено, зокрема, шляхом цілеспрямованого заохочення інвестування в зазначені галузі через відповідну промоційну політику, спрощення процедур оформлення інвестицій, отримання дозволів на користування земельними ділянками, протидію корупції в цій сфері, надання гарантій для отримання інвестиційних кредитів тощо.

Заходи щодо імпортозаміщення та регулювання імпорту є не менш важливими складниками політики зниження залежності економік старопромислових регіонів від зовнішньоекономічних чинників. Зменшення частки імпортованої продукції у задоволенні внутрішніх потреб регіонів дає змогу насамперед зменшити відплив з країни створюваної доданої вартості, а відтак – зміцнити внутрішній споживчий та інвестиційний попит. Паралельно відбуватиметься послаблення ризиків імпорту інфляції, що посилює конкурентоспроможність економіки регіону як щодо внутрішніх, так і щодо зовнішніх конкурентів.

Виконання зазначених завдань потребує використання таких інструментів:

– сприяння диверсифікації енергоспоживання (зі збільшенням частки місцевих ресурсів, зокрема вугілля, шахтного газу, біо-

газу тощо) та впровадженню енергоефективних технологій. Це може бути досягнуто завдяки реалізації проєктів впровадження енергозбереження у побуті коштами місцевих бюджетів (у тому числі в рамках національних проєктів), податкового кредитування для інвестування у підвищення енергоефективності виробничих процесів, впровадження альтернативних енергоджерел, розвитку альтернативної енергетики. Перспективним видається опанування механізмів «зелених» інвестицій – залучення коштів в обмін на зобов'язання щодо скорочення викидів парникових газів;

– досягнення імпортозаміщення внаслідок реалізації наведених вище заходів експортозаміщення;

– сприяння інвестиційним проєктам, орієнтованим на імпортозаміщення, з розміщенням у депресивних чи потенційно депресивних субрегіонах старопромислових регіонів (за таких умов як законодавство ЄС, так і норми СОТ передбачають можливість надання регіональних преференцій);

– застосування дозволених СОТ інструментів регулювання імпорту щодо товарних груп, за якими імпортна експансія може бути визнана неприйнятно значною (з травня 2011 року – по закінченні трьох років після вступу – Україна отримала право вносити на розгляд відповідних органів СОТ із залученням зацікавлених країн-партнерів пропозиції стосовно перегляду взятих при вступі до СОТ зобов'язань);

– протидія припливу в Україну контрабандної та контрафактної продукції шляхом удосконалення митних процедур, посилення контролю на споживчих ринках, залучення до виявлення відповідних порушень галузевих самоврядних об'єднань, торговельно-промислових палат тощо.

Виконання всіх розглянутих завдань дасть змогу суттєво знизити залежність економік старопромислових регіонів України від впливу зовнішньоекономічних чинників, посилити стабільність їх розвитку й адаптивність до конкурентних викликів посткризового світу, що постійно змінюються.

Список використаних джерел

1. *Kerexeta, G. E.* Reflection On UIRban Revitalization Strategies in Old Industrial Regions. The Case of Bilbao / G. E. Kerexeta, H. F. Ibarzabal // Paper, presented at European Association for Evolutionary Political Economy 2003 Annual Conference. 7–10 Nov., Maastricht, Netherlands.

2. *Амоша, О. І.* Підвищення конкурентоспроможності експортоорієнтованих галузей України в умовах глобалізації / О. І. Амоша // Проблеми и перспективы развития сотрудничества между странами Юго-Восточной Европы в рамках Черноморского экономического сотрудничества и ГУАМ : сб. науч. тр. – Ливадия ; Донецк : ДонНУ, 2007. – С. 386–391.

3. *Анісімова, О. М.* Вплив ТНК на економічний розвиток старопромислових регіонів / О. М. Анісімова // Проблемы и перспективы развития сотрудничества между странами Юго-Восточной Европы в рамках Черноморского экономического сотрудничества и ГУАМ : сб. науч. тр. – Ливадия ; Донецк : ДонНУ, 2007. – С. 545–550.

4. *Батченко, Л. В.* Кон'юнктура світового ринку і тенденції розвитку зовнішньоекономічної діяльності регіонів України / Л. В. Батченко, О. Г. Ткаченко // Актуальні проблеми економіки. – 2010. – № 8. – С. 197–206.

5. *Василенко, Ю.* Структурні зміни в експортній діяльності України / Ю. Василенко // Економіка України. – 2008. – № 7. – С. 70–77.

6. *Злобін, І. В.* Концепція інтеграції України до світового господарства через підвищення економічного потенціалу старопромислових регіонів / І. В. Злобін // Вісн. Дон. ун-ту. Сер. В. Економіка і право. – 2005. – № 2. – С. 195–200.

7. *Макогон, Ю. В.* Некоторые аспекты развития экспортоориентированных отраслей старопромышленного региона / Ю. В. Макогон // Старопромислові регіони Західної і Східної Європи в умовах інтеграції : зб. наук. пр. – Донецьк, 2003. – С. 46–56.

8. *Структурні зміни у промисловості України : стан та пріоритетні напрямки : монографія* / [О. І. Амоша, Ю. В. Макогон, Л. О. Збаразська та ін.]. – Донецьк, 2004. – 180 с.

НЕОБХІДНІСТЬ І ШЛЯХИ ПІДВИЩЕННЯ СОЦІАЛЬНОЇ ЕФЕКТИВНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ ЖИТЛОВОЇ ПОЛІТИКИ

Більовський Олег Анатолійович

Розглянуто нинішній стан забезпечення конституційного права громадян України на житло. Оцінено соціальну ефективність діючих житлових програм. Запропоновано модель підвищення соціальної ефективності державної житлової політики.

Ключові слова: житлове будівництво, державна житлова політика, доступне житло, соціальна ефективність.

Право на житло є невід'ємним правом громадянина у будь-якій цивілізованій країні. Стаття 47 Конституції України визначає, що «кожен має право на житло. Держава створює умови, за яких кожен громадянин матиме змогу побудувати житло, придбати його у власність або взяти в оренду» [1]. Між тим, на практиці реалізація цього права в Україні забезпечується недостатньо ефективно. Є всі підстави стверджувати, що країна переживає глибоку житлову кризу, подолання якої вимагає від суспільства й держави значних зусиль. Розв'язання житлової проблеми слід розглядати і як актуальне завдання, що постає в процесі європейської інтеграції України.

Значний внесок у дослідження житлових проблем населення України зробили А. А. Дронь, В. І. Кравченко, Л. А. Мусіна, В. М. Новіков, К. В. Паливода, В. А. Поляченко, В. В. Семенов, Н. П. Сітнікова, В. В. Черніченко. Механізми державного регулювання житлової сфери та реалізації соціально орієнтованої житлової політики розглядали Т. М. Завора, А. М. Кошева, О. А. Карлова, В. О. Омельчук, О. О. Пшик-Ковальська, а серед зарубіжних вчених – С. М. Глазунов, В. Л. Гавриленко, А. Т. Жанбосов, В. К. Кармен, В. С. Самошин, Т. В. Соколова, М. Д. Щербакова та інші. Гострота існуючої в Україні житлової проблеми, а також накопичений протягом останніх двох десятиліть емпіричний досвід функціонування житлової сфери в умовах ринкової економіки та обмеженого державного регулювання зумовили **мету даного дослідження** – розгляд соціальної ефективності державної житлової політики, основою якої є механізм іпотечного кредитування, та пошук альтернативної моделі державної житлової політики, яка, враховуючи існуючі в Україні економічні реалії, зо-

крема обмежені фінансові можливості держави та громадян, створила б умови для реалізації конституційного права на житло громадян (сімей) із середньостатистичними доходами.

Житловій проблемі в Україні притаманні такі характеристики.

1. Значна кількість українських домогосподарств не забезпечена власним окремим житлом. За даними офіційної статистики [2], станом на листопад 2009 року 2,4 %, або 410,3 тис. домогосподарств наймали житло у фізичних осіб, 2,7 %, або 461,6 тис. мешкали у гуртожитках, 0,6 %, або 102,6 тис. – у комунальних квартирах. Загальна кількість таких домогосподарств складає 974,5 тис. (5,7 %).

2. Низьким є рівень забезпечення українських домогосподарств, у тому числі й тих, що мають окреме житло, загальною та житловою площею. У 2009 році забезпеченість населення України житлом у середньому на 1 особу становила 23 м² загальної площі. Проте майже 10 %, або 1700 тис. домогосподарств мали менше 7,5 м² житлової площі на 1 особу; 6,4 %, або 1094 тис. домогосподарств – від 7,5 м² до 9 м²; 25,5 %, або 4359 тис. – від 9 м² до 13,65 м². Тобто сумарно майже 42 %, або 7153 тис. домогосподарств були забезпечені житловою площею, меншою за 13,65 м² на 1 особу, тобто нижче норми житлової площі, передбаченої статтею 47 Житлового кодексу.

3. Недостатнім є рівень забезпечення населення України окремими кімнатами в житлах. У 2005 році в середньому на одну кімнату припадало 1,25 особи. Понад 35 % домогосподарств країни мешкали в житлі з недостатньою кількістю кімнат. Серед них у майже 5 %, або 855 тис. домогосподарств в одній кімнаті мешкали три та більше осіб.

Стратегічні пріоритети, №1 (22), 2012 р.

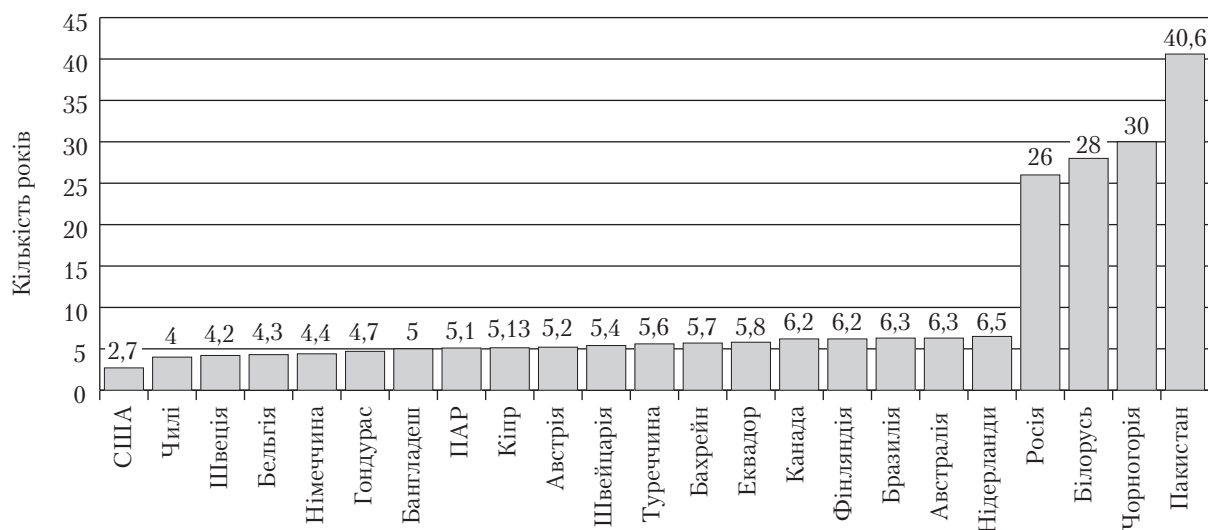


Рис. 1. Кількість річних зарплат, необхідних для придбання житла в деяких країнах світу

Нестача житла негативно впливає на матеріальне становище та соціальне самопочуття значної кількості населення – за даними соціологічних опитувань приблизно кожна п'ята українська сім'я (близько 3400 тис. сімей) незадоволена своїми житловими умовами. Крім того, ця проблема є системним фактором, що негативно впливає на ситуацію в країні в цілому, суттєво погіршуючи демографічну ситуацію. Так, за даними Інституту демографії та соціальних досліджень НАН України, невирішеність житлової проблеми є другою за значенням причиною, що змушує громадян відкладати народження дітей та відмовлятися від їх бажаної кількості [3]. Вирішення житлової проблеми за допомогою механізму забезпечення доступності житла розглядається фахівцями як одна з найважливіших умов сприяння народжуваності [4].

В сучасних умовах основним способом вирішення громадянами житлового питання є придбання ними житла на первинному або

вторинному ринках. Враховуючи, що показник середньої зарплати по Україні в січні-грудні 2011 р. знаходився в межах 2297–3054 грн, слід констатувати надмірно високу вартість житла по відношенню до рівня зарплати середньостатистичного українця, який для придбання двокімнатної квартири повинен працювати від 25 до 30 років. За рівнем доступності житла Україна значно поступається іншим країнам [5] (рис. 1).

Низький рівень доступності житла в Україні зумовлений значним скороченням обсягів житлового будівництва внаслідок зміни моделі соціально-економічного розвитку. В останнє радянське десятиліття Україна щорічно будувала від 17,3 млн м² (1980 р.) до 21,3 млн м² (1987 р.) житла (переважно за рахунок державних коштів). Перехід до ринкової моделі розвитку призвів до того, що держава фактично перестала бути суб'єктом житлового будівництва, внаслідок чого обсяги будівництва житла в 1990-х значно зменшилися. У 2000 році, коли

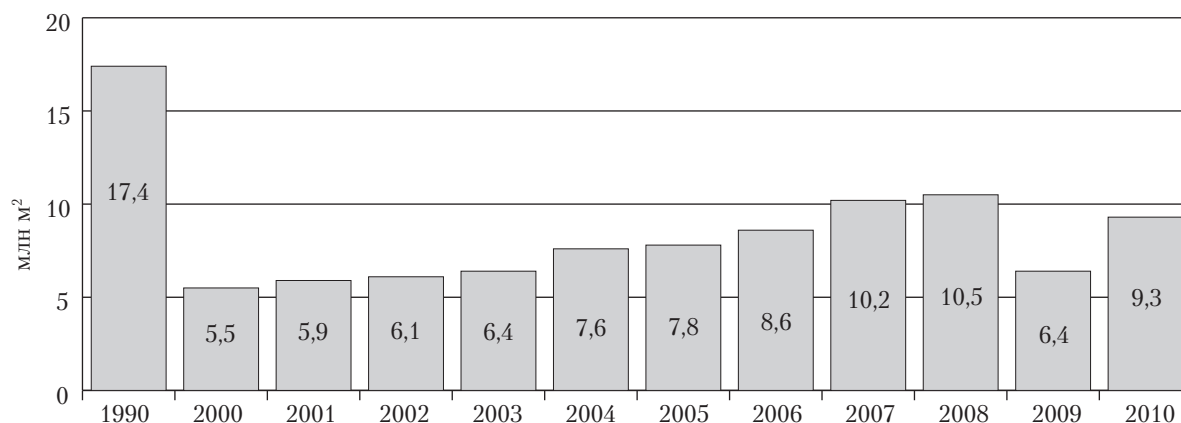


Рис. 2. Обсяги житлового будівництва в Україні у 1990–2010 рр.

були зафіксовані найнижчі обсяги житлового будівництва – 5,5 млн м², частка житла, побудованого за рахунок державних коштів, складала лише 1,5 %. Відтоді цей показник залишається майже незмінним: у 2008 р. – 1,6 %, у 2009 р. – 1,7 %. 2010 року за рахунок державних коштів було побудовано лише 0,3 % житла – 32,3 тис. м² загальної площі, що дорівнює площі 271 квартири, тоді як усього було побудовано 76,8 тис. квартир (середній розмір квартири – 118,9 м² загальної площі).

Починаючи з 2001 року, в Україні спостерігається тенденція поступового збільшення обсягів будівництва житла (рис. 2).

Сучасне житлове будівництво, яке здійснюється на ринкових засадах, є вагомим чинником економічного розвитку України. Проте його соціальний складник є вкрай незначним, оскільки будівництво розраховане на задоволення житлових потреб домогосподарств із високим рівнем доходів. Відповідно до такої моделі держава отримує від комерційних забудовників 5–10 % збудованого житла, розподіляючи його серед громадян, які потребують поліпшення житлових умов. На кінець 2009 року в Україні на квартирному обліку перебувало 1174 тис. домогосподарств, з яких 807 тис. (68,7 %) чекали на поліпшення своїх житлових умов 10 років і більше. Протягом останніх років кількість громадян на квартирному обліку постійно зменшувалась. І водночас зменшувалась кількість сімей, які отримали житло, – із 32 тис. (2000 р.) до 11 тис. (2009 р.). Для розв'язання житлової проблеми за нинішньою схемою і за нинішніх темпів будівництва лише тих громадян, що стоять у квартирній черзі, Україні потрібно близько 100 років.

Нині в Україні реалізується значна кількість спеціальних житлових програм, спрямованих на забезпечення житлом окремих категорій громадян (молоді, військовослужбовців, постраждалих внаслідок Чорнобильської катастрофи, суддів, інвалідів по слуху та зору тощо). Однак через високу вартість житла та недостатній обсяг коштів, що виділяються державою, ефективність цих програм є досить низькою.

Не дає потрібного соціального ефекту внаслідок вкрай недостатніх обсягів фінансування і прийнятий у 2006 році Закон України «Про житловий фонд соціального призначення» [6]. Відповідно до статті 10 цього Закону правом взяття на соціальний квартирний облік користуються громадяни України, розмір середньомісячного сукупного доходу яких за попередній рік у розрахунку на одну особу менший від величини опосередкованої вар-

тості найму житла в цьому населеному пункті та прожиткового мінімуму, встановленого законодавством.

У листопаді 2009 року Кабінет Міністрів України прийняв Постанову «Про затвердження Державної цільової соціально-економічної програми будівництва (придбання) доступного житла на 2010–2017 роки» № 1249 [7]. Програмою передбачено спільну участь громадян і держави у фінансуванні будівництва (придбання) доступного житла (середньою загальною площею 62,5 м² для сім'ї із трьох осіб) за схемою 70/30. Виконання цієї програми дасть змогу забезпечити житлом майже 266 тис. сімей шляхом будівництва 16,6 млн м² загальної площі. Передбачено, що вартість 1 м² доступного житла у регіонах має становити від 4730 грн (у Кіровоградській області) до 5920 грн (у місті Києві) – в середньому 5182 грн. Загальна вартість реалізації програми складає 88,5 млрд грн (без урахування щорічної інфляції), з них державні видатки – 28,6 млрд грн. Планується щорічно збільшувати видатки державного та місцевих бюджетів на її реалізацію з 1,4 млрд грн (2011 р.) до 6,7 млрд грн (2017 р.).

Очевидно, що виконання цієї програми позитивно вплине на роботу української будівельної галузі. Державна допомога у розмірі 30 % підвищить платоспроможність середнього класу і дасть будівельним компаніям можливість завершити житлові об'єкти з високим рівнем готовності. Однак, якщо економічна доцільність реалізації Державної цільової соціально-економічної програми будівництва (придбання) доступного житла на 2010–2017 роки не викликає особливих сумнівів, то її соціальна ефективність видається сумнівною. Причиною низької соціальної ефективності є вкрай недостатній рівень соціальної доступності: скористатися програмою зможуть лише сім'ї з високим рівнем доходів. Так, дані щодо діяльності Фонду сприяння молодіжному житловому будівництву свідчать, що 30 % державна допомога дозволяє відчутно зменшити вартість 1 м² житла, але не вирішує головної проблеми, оскільки сім'я має заплатити за квартиру значну суму – від 227 тис. до 352 тис. грн (табл. 1).

Очевидно, що абсолютна більшість сімей може мобілізувати необхідні суми лише за допомогою іпотечних кредитів, які банківська система пропонує сьогодні за середньою ставкою 18 % річних [8]. Кредит на суму 250 тис. грн, взятий під такі відсотки на 25 років, змусить сім'ю виплачувати щомісячно від 4375 грн (у перший рік) до 845 грн (в останній рік) – в середньому 3594 грн за місяць.

Стратегічні пріоритети, №1 (22), 2012 р.

Таблиця 1

**Показники ціни одиниці житла, ціни 1 м² та розміру державної допомоги,
що надається громадянам відповідно до Програми будівництва (придбання)
доступного житла на 2010–2017 роки**

Місто	Повна вартість квартири, тис. грн	Повна вартість 1 м ² , грн	Сума державної допомоги, тис. грн	Вартість 1 м ² з урахуванням державної допомоги, грн	Вартість квартири з урахуванням державної допомоги, тис. грн
Київ	503	7990	151	5587	352
Харків	324	5148	97	3603	227
Одеса	437	6930	97	5381	339
Львів	397	6300	97	4762	300

Для того ж, щоб комерційні банки надали такий кредит, сукупний місячний дохід позичальника має становити не менше 12 тис. грн (табл. 2).

Позитивним сигналом було зниження Державною іпотечною установою (ДІУ) у листопаді 2010 року ставки рефінансування комерційних банків до 11 % з метою виходу ринку іпотечного кредитування на рівень 15 %. Якщо зусилля ДІУ матимуть очікуваний результат, то зниження ставки іпотечного кредитування до 15 % зробить Програму будівництва (придбання) доступного житла доступною для сімей з місячним доходом від 10,7 тис. грн.

На особливу увагу заслуговує намір Кабінету Міністрів разом із Національним банком розробити механізм цільового кредитування будівництва житла, виділивши для цього у 2012 році 10 млрд грн на зниження ставки іпотечного кредитування з нинішніх 18 % до 12 %. Як окремий, разовий захід таке зниження не дасть відчутного соціального ефекту. Проте як щорічний додаток до Програми будівництва (придбання) доступ-

ного житла воно значно посилило б соціальну ефективність програми, зробивши її доступною сім'ям із місячним доходом від 8,8 тис. грн. Відповідно, реалізація Програми будівництва (придбання) доступного житла у такому форматі збільшила б загальні витрати держави на забезпечення житлом 266 тис. сімей, з 28,6 млрд грн до 88,6 млрд грн.

Між тим, навіть такий істотний прогрес не змінив би нинішню ситуацію, за якої більшість середньостатистичних українських сімей (із місячним доходом від 2,5 до 5 тис. грн) не здатна вирішити свої житлові проблеми. Ця категорія сімей не має права на отримання соціального житла відповідно до Закону України «Про житловий фонд соціального призначення» і водночас не має економічних можливостей взяти участь у Програмі будівництва (придбання) доступного житла. Їхнє конституційне право на житло є абсолютно незабезпеченим, що створює значну соціальну напруженість в українському суспільстві. На нашу думку, на розв'язання житлових проблем саме цієї частини українського соціуму повинні бути спрямовані основні зусилля держави.

Таблиця 2

**Залежність розміру щомісячного платежу
та величини мінімального місячного доходу позичальника
від ставки іпотечного кредитування**

Розмір ставки іпотечного кредитування, %	Сума кредиту, тис. грн	Термін кредитування, років	Мінімальний місячний дохід позичальника, грн	Розмір щомісячного платежу, грн	Виплати за відсотками, тис. грн
18	250	25	12	3594	828
15	250	25	10,7	3202	710
12	250	25	8,8	2633	540
5	250	25	4,9	1461	157

Для того, щоб Програма будівництва (придбання) доступного житла стала доступною для української сім'ї із середньостатистичними доходами, вона має бути доповнена заходами, спрямованими на зниження ставки іпотечного кредитування до показника, який би не перевищував 5 %. Кредит на суму 250 тис. грн, узятий під 5 % на 25 років, змусив би середньостатистичну сім'ю виплачувати щомісячно від 1875 грн (у перший рік) до 837 грн (в останній рік) – у середньому 1461 грн за місяць. Для отримання кредиту на таких умовах сім'я повинна мати місячний дохід 4,9 тис. грн (див. табл. 2). Але очевидно, що найближчими роками українська економіка не зможе забезпечити громадянам такі умови кредитування.

Знизити ставку іпотечного кредитування до соціально прийнятної рівня 5 % можна було б за рахунок використання бюджетних коштів. Однак розрахунки доводять: якщо б держава спробувала компенсувати комерційним банкам зниження іпотечної відсоткової ставки з нинішніх 18 % до 5 %, то на кожний кредит у сумі 250 тис. грн терміном на 25 років державна компенсація склала б 671 тис. грн, а реалізація Програми будівництва (придбання) доступного житла у такому форматі коштувала б державі значну суму: в розрахунок на 100 тис. сімей – 78 млрд грн, на 266 тис. сімей – 207 млрд грн (табл. 3).

Для України такий шлях вирішення житлової проблеми є економічно неможливим. Однак це не означає, що держава не може допомогти громадянам. У сучасних українських економічних реаліях, реалізуючи відповідну житлову державну політику, можна було б отримати соціальний ефект, порівнянний із тим, який забезпечує розвинена ринкова економіка, використовуючи механізм низьковідсоткового іпотечного кредитування. На нашу думку, держава могла б узяти на себе фінансування будівництва 50–100 тис. одиниць житла щорічно, що дало б можливість значно збільшити в Україні фонд державного житла і за 20–10 років повністю вирішити проблему існування квартирної черги. Побудоване за державні кошти житло держава могла б здавати в оренду громадянам, які потребують поліпшення житлових умов. Виплативши протягом 12,5–25 років у формі орендної плати повну вартість житла, громадяни могли б отримати його у приватну власність. Реалізація такої програми не тільки забезпечила б збільшення загальних обсягів житлового будівництва на 2,5–5 млн м² щорічно, що позитивно вплинуло б на стан будівельної галузі, а й, головне, дала б відчутний позитивний соціальний ефект.

Взявши за основу показники, передбачені Програмою будівництва (придбання) доступного житла (вартість 1 м² – 5182 грн, середня площа квартири – 62,5 м²), можна було б забезпечити середню вартість однієї одиниці доступного житла, яке будувалося б за рахунок державних коштів, на рівні 325 тис. грн¹. Ця цифра не є остаточною. Подальшого зменшення вартості житла, побудованого за рахунок державних коштів, можна було б досягти двома шляхами.

1. Зменшивши середню площу однієї одиниці житла (квартири) з 62,5 м² до 50 м². З цією метою слід було б розробити типові проекти будівництва 1-кімнатних, 2-кімнатних і 3-кімнатних квартир «економ-класу», загальною площею 35 м², 50 м² та 65 м² відповідно.

2. Вартість будівництва 1 м² житла за рахунок державних коштів можна було б знизити з передбачених діючою програмою 5182 грн до 5000 грн (з відповідною диференціацією по регіонах). Така вартість є не тільки соціально обґрунтованою, оскільки, за розрахунками фахівців, вартість 1 м² житла не повинна перевищувати розмір сукупного місячного доходу середньостатистичної сім'ї. Вона є економічно можливою, про що свідчить показник опосередкованої вартості будівництва, який відповідно до наказу Міністерства регіональної політики та будівництва № 401 від 13.10.2010 р. становив у 2011 році 4660 грн за 1 м² (від 4163 грн у Кіровоградській області до 5207 грн у місті Києві), а також практичний досвід будівництва житла на рівні показника опосередкованої вартості Державним фондом сприяння молодіжному житловому будівництву в дев'яти областях України [9].

Якщо забезпечити зниження вартості будівництва 1 м² з 5182 грн до 5000 грн, а середню площу однієї одиниці житла (квартири) зменшити з 62,5 м² до 50 м², то загальну вартість однієї одиниці житла можна зменшити з 325 тис. грн до 250 тис. грн. Відповідно, будівництво 50 тис. одиниць доступного житла коштуватиме державі 12,5 млрд грн, 100 тис. одиниць – 25 млрд грн, а 266 тис. одиниць – 66,5 млрд грн. Крім того, аналізуючи економічні переваги запропонованої нами моделі, слід вказати на те, що державні кошти, які були б витрачені на пряме фінансування будівництва житла, держава протягом певного часу могла б повернути у формі орендної плати громадян за користування державним житлом. Період окупності слід установити,

¹ Будівництво 100 тис. одиниць такого житла коштувало б державі 32,5 млрд грн, а 266 тис. одиниць – 86 млрд грн.

Рівень соціальної доступності та орієнтовні показники державних витрат на реалізацію різних моделей житлової політики

Модель житлової політики	Вартість будівництва 100 тис. одиниць житла, млрд грн	Вартість будівництва 266 тис. одиниць житла, млрд грн	Рівень соціальної доступності
Програма будівництва доступного житла без здешевлення іпотечного кредитування за рахунок державних коштів	10,7	28,6	Для сімей з доходами понад 12 тис. грн на місяць
Програма будівництва доступного житла + іпотечного кредитування до 12 % здешевлення за рахунок державних коштів	33	88	Для сімей з доходами понад 8,8 тис. грн на місяць
Програма будівництва доступного житла + здешевлення іпотечного кредитування до 5 % за рахунок державних коштів	78	207	Для сімей з доходами до 5 тис. грн на місяць
Програма будівництва доступного житла за рахунок бюджетних коштів та надання житла в оренду з правом викупу	25	66,5	Для сімей з доходами до 5 тис. грн на місяць

виходячи зі стандартів світової практики іпотечного кредитування, а також показників платоспроможності середньостатистичної української сім'ї. На нашу думку, оптимальний період економічної окупності мав би складати 25 років. У такому разі середньостатистична українська сім'я мала б платити за оренду 2-кімнатної державної квартири загальною площею 50 м² 833 грн на місяць – 32 % середньої зарплати². Навіть зменшення періоду окупності державних витрат удвічі – з 25 до 12,5 років, що означало б відповідне збільшення щомісячної орендної плати з 833 до 1666 грн на місяць (плюс індексація відповідно до показників річної інфляції), залишило б запропоновану нами модель будівництва доступного житла за рахунок державних коштів соціально прийнятною для більшості громадян України. Для держави вартість реалізації такої політи-

ки була б у 3,1 разу нижчою, ніж вартість аналогічної (за соціальним ефектом) Програми будівництва доступного житла разом із витратами на зниження ставки іпотечного кредитування до 5 % (табл. 3).

Таким чином, активна та соціально орієнтована житлова політика на основі моделі будівництва житла за рахунок державних коштів з подальшим наданням його в оренду з правом викупу громадянам, які потребують поліпшення житлових умов, могла б суттєво покращити ситуацію із забезпеченням конституційного права на житло. На відміну від нинішньої моделі державної житлової політики, основою якої є Державна цільова соціально-економічна програма будівництва (придбання) доступного житла на 2010–2017 роки, що, як доведено вище, є соціально неефективною, оскільки розрахована на відносно невеликий прошарок населення з доходами, в 5 разів вищими за середні, запропонована нами модель дала б реальний шанс вирішити свої житлові проблеми багатьом сім'ям із середньостатистичними доходами. Це позитивно вплинуло б на загальний стан всього українського суспільства.

² Розмір орендної плати слід було б індексувати відповідно до показника щорічної інфляції. Але навіть якщо виходити з песимістичного припущення, що наступні 25 років рівень інфляції в Україні залишиться на рівні 10 %, розмір орендної плати у 2035 році не перевищуватиме 37 % середньої зарплати.

Список використаних джерел

1. Конституція України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/content/chapter02.html>
2. Діти, жінки та сім'я в Україні : стат. зб. – К. : Держ. комітет статистики, 2010. – 362 с.
3. Бялковська, В. Г. Шлюбні та дітородні орієнтації студентів вищих навчальних закладів м. Києва / В. Г. Бялковська // Демографія та соціальна економіка. – 2010. – № 1 (13). – С. 158–165.
4. Герасименко, Г. В. Оцінка впливу соціальних програм на динаміку народжуваності в Україні / Г. В. Герасименко // Демографія та соціальна економіка. – 2010. – № 1 (13). – С. 55–61.

Стратегічні пріоритети, №1 (22), 2012 р.

5. *Для решения* квартирному вопросу россиянину понадобится четверть века [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.gzt.ru/topnews/realty/-dlya-resheniya-kvartirnogo-voprosa-rossiyaninu-338482.html>

6. *Про житловий* фонд соціального призначення : Закон України від 12.01.2006 р. № 3334-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3334-15>

7. *Про затвердження* Державної цільової соціально-економічної програми будівництва (придбання) доступного житла на 2010–2017 роки : Постанова Кабінету Міністрів України від 11 листопада 2009 р. № 1249 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1249-2009-%EF>

8. *Ставки* по ипотеке перестали снижаться : обзор рынка ипотечного кредитования физлиц на 10 мая 2011 года [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.prostobank.ua/zhile_v_kredit/stati/stavki_po_ipoteke_perestali_snizhatsya_obzor_rynka_ipotechnogo_kreditovaniya_fizlits_na_10_maya_2011_goda.

9. *Омельчук, В.* Ми самостійно формуємо ціну на житло для молоді / В. Омельчук [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.molod-kredit.gov.ua/monit-print.php?150>

ШЛЯХИ ЕКОЛОГІЗАЦІЇ НАЦІОНАЛЬНОЇ ЕКОНОМІКИ

Яценко Любов Дмитрівна

Доведено, що загострення екологічних проблем через збільшення антропогенного навантаження на навколишнє середовище зумовлює необхідність адекватних змін практик господарювання. Визначено шляхи екологізації економіки як необхідної умови сталого розвитку суспільства.

Ключові слова: навколишнє середовище, природокористування, екологізація, «зелена економіка», інвестиції, інновації, модернізація.

Необхідність відмови від споживацького ставлення до довкілля та посилення значущості всебічного урахування екологічних обмежень економічного розвитку обумовлена деструктивними процесами в навколишньому середовищі, спричиненими неощадливим природокористуванням. Усвідомлення цих проблем у багатьох країнах супроводжується активізацією діяльності держави в екологічній сфері. Так, в Україні у структурі державного управління створено спеціальні природоохоронні органи та сформовано нормативно-правову базу, що є основою екологічної політики. Визначено мету та принципи національної екологічної політики. Основними стратегічними напрямками у цій сфері є такі [1]:

- підвищення рівня суспільної екологічної свідомості;
- забезпечення безпечного для життєдіяльності стану навколишнього природного середовища;
- підвищення рівня екологічної безпеки;
- гальмування процесів утрат біологічного та ландшафтного різноманіття і формування екологічної мережі;
- інтеграція екологічної політики та вдосконалення системи інтегрованого екологічного управління.

Відповідно до кожного напрямку визначено головні завдання у сфері екологічної політики.

Питанням екологізації національної економіки присвячені наукові праці М. Хвесика, М. Ігнатенко, І. Шевченко, Є. Хлобистова, О. Попової, Л. Вергун та інших. Разом з тим посилення екологодеструктивного впливу економіки на навколишнє середовище обумовлює необхідність подальшого вивчення проблеми та пошуку шляхів її вирішення.

Загострення та поглиблення екологічних проблем, деградація потенціалу навколиш-

нього середовища і природних ресурсів в Україні тривають, незважаючи на значний спад промислового виробництва за останні 20 років. Збереження переважно сировинного характеру економіки, висока природоємність і ресурсно-сировинна орієнтація виробництва, відсутність позитивних зрушень у бік скорочення ресурсо- й енергоексплуатуючих та екологічно брудних галузей, значна фізична і моральна зношеність основних засобів виробництва потребують особливої уваги до екологічного чинника при здійсненні економічної діяльності в умовах формування та розвитку ринкових відносин. Усе це підтверджує актуальність проблеми екологізації економіки та потребує посилення уваги до питань пошуку шляхів її ефективного вирішення.

В Україні практично не здійснюється єдина послідовна державна політика щодо екологізації економіки, що передбачає запровадження та реалізацію принципів раціонального природокористування та мінімізацію негативного впливу на екологічні об'єкти при здійсненні антропогенної діяльності. Аналіз динаміки абсолютних та інтегрованих показників техногенного навантаження на природне середовище свідчить, що екологічна ситуація залишається досить складною.

Так, щорічно в атмосферу потрапляє понад 6 млн т забруднюючих речовин. Близько 62 % з них припадає на стаціонарні джерела забруднення промислових підприємств. У 2010 році від них в атмосферу надійшло 4,1 млн т забруднюючих речовин. Щільність викидів від стаціонарних джерел забруднення у розрахунку на 1 кв. км території країни становить 6,8 т небезпечних речовин, а на одну особу – 90,1 кг. В окремих регіонах ці показники значно перевищують середній рівень по країні. Зокрема, у Донецькій області

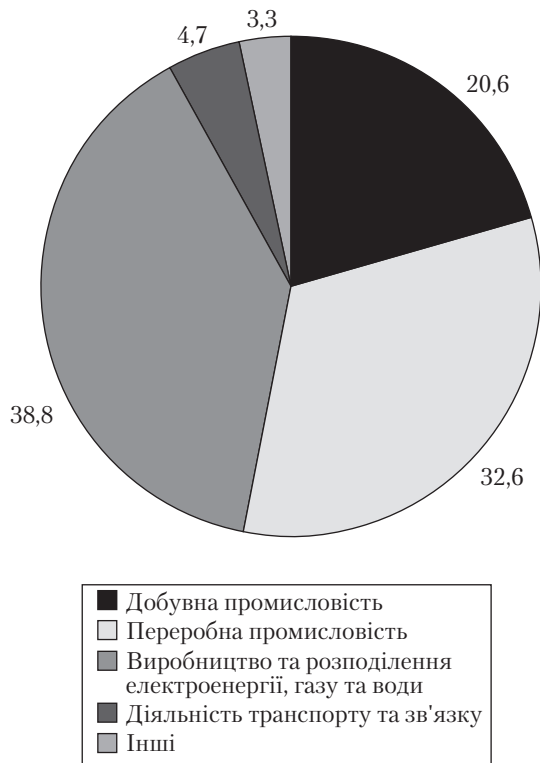


Рис. 1. Викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря за видами економічної діяльності у 2010 році, %

обсяги викидів у розрахунку на 1 кв. км у 2010 році були більшими у 7,6 разу, а на одну особу – у 3,4 разу, Дніпропетровській – відповідно у 4,3 та 3,1, Луганській – у 2,8 та 2,5, Івано-Франківській – у 1,8 та 1,4 разу. Підприємствами м. Києва у 2010 році у розрахунку на 1 кв. км території було викинуто 34,3 т забруднюючих речовин, що перевищило середній показник по країні у 5 разів [2].

Основними забруднювачами повітря країни є підприємства – виробники електроенергії, газу та води, переробної та добувної промисловості (рис. 1).

Розвиток українського сільського господарства на основі застарілих нераціональних природо-, енерго- та ресурсоемних технологій сприяє поширенню екологодеструктивних процесів. Сільськогосподарська освоєність території в Україні сягає 72 %, а розораність земельної площі – 56 %. Висока частка земель, що інтенсивно обробляються, зумовлює зниження продуктивності та падіння відтворювального й асиміляційного потенціалів природного середовища та його деградацію.

Відходи, у тому числі промислового характеру, забруднюють об'єкти природного середовища. Зокрема – це органіки, важкі метали, мінеральні сполуки та інші речовини. Найзабрудненішими небезпечними відхода-

ми промисловості є Дніпропетровська, Донецька, Луганська, Кіровоградська та Запорізька області. Надзвичайно небезпечними для навколишнього середовища є відходи, що містять стійкі органічні забруднювачі, яких станом на початок 2011 року накопичено понад 3 тис. т, а також непридатні та заборонені до використання пестициди і агрохімікати, кількість яких, за офіційними даними, перевищує 14 тис. т.

Найближчими роками різко зросте небезпека виникнення техногенних аварій та екологічних катастроф внаслідок збільшення навантаження на довкілля, пов'язаного з нераціональною економічною діяльністю. Ймовірність виникнення таких аварій та катастроф в Україні зростає через значну зношеність основних виробничих фондів, яка у 2010 році сягнула 74,9 % [3]. Високими показниками зношеності основних засобів характеризуються майже всі галузі народногосподарського комплексу України (рис. 2).

Посилення екологодеструктивного впливу економіки на навколишнє середовище зумовлене також низьким рівнем інноваційної та інвестиційної діяльності суб'єктів господарської діяльності. Запровадження природоохоронних заходів, модернізація виробництва потребують значних капіталовкладень.

Очевидно, що такий шлях економічного розвитку є тупиковим, а вихід із цього становища потребує нових підходів до господарської діяльності з урахуванням пріоритетів екологічного складника.

Вирішувати цю проблему потрібно, застосовуючи передусім комплексний підхід до екологізації економічного розвитку, що передбачає запровадження системи заходів щодо зниження навантаження на довкілля, а не тільки боротьбу із забрудненням навколишнього середовища.

Реалізація ж зазначених заходів має ґрунтуватися на новій ідеології природокористування. Для цього потрібно формувати екологічну свідомість у суспільстві шляхом виховання екологічної культури, яка своєю чергою має базуватися на екологічних знаннях (інтелектуальний компонент), екологічній духовності (ціннісний компонент) і практичних умінь у справі охорони природи (діяльнісний компонент).

Нова стратегія природокористування передбачає: здійснення заходів щодо структурної перебудови економіки та зміни експортної політики держави; розвиток маловідходних ресурсощадних технологій; запровадження прямих природоохоронних заходів (будівництво очисних споруд, рекультивация зе-

Стратегічні пріоритети, №1 (22), 2012 р.

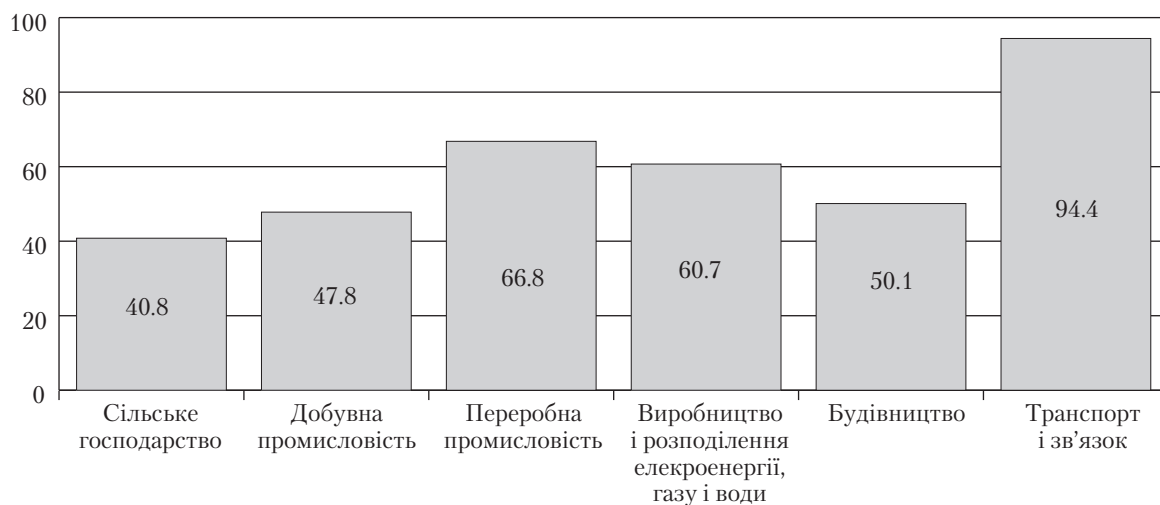


Рис. 2. Степінь зношеності основних засобів за видами економічної діяльності у 2010 році, %

мель, створення охоронних територій, відновлення вихідного стану природних екосистем тощо).

Одним із найефективніших напрямів вирішення екологічних проблем є розвиток менш енерго- та ресурсоемних видів економічної діяльності. Існуюча в Україні галузева структура економіки в цілому та промисловості зокрема є неефективною. У структурі валової доданої вартості спостерігається значна частка галузей, що створюють величезне навантаження на навколишнє середовище, це – добувна та переробна промисловість, сільське господарство, транспортна галузь (таблиця).

Незбалансований розвиток структурної політики зумовлений сировинною спрямованістю експорту. В товарній структурі експорту України 34 % складають недорогоцінні метали та вироби з них, 13 % – мінеральні продукти (рис. 3).

Підтримка природоємного типу розвитку потребує значних затрат, у тому числі на експлуатацію природних ресурсів, але ефективність таких затрат досить низька. Про це свідчить низька ефективність добувної та переробної галузей, сільського господарства тощо. Водночас таке виснажливе для природи ведення економічної діяльності викликає загострення екологічних проблем, надмірне забруднення територій, створює значну загрозу для існування живих організмів.

Екологізація економіки є стратегічним завданням сучасності, реалізація якого потребує пошуку якісно нової соціо-еколого-економічної моделі розвитку з урахуванням не тільки обмеженості природно-ресурсного потенціалу, а й можливості збереження та відтворення навколишнього середовища. Така модель є основою концепції сталого розвитку, визнаною світовою спільнотою домінантою

Таблиця

Валова додана вартість за видами економічної діяльності в Україні (2008-2009 рр.) [4]

Види економічної діяльності	2008		2009	
	млн грн	%	млн грн	%
Сільське господарство, мисливство, лісове господарство	65148	6,87	65758	7,20
Добувна промисловість	54337	5,73	40676	4,45
Переробна промисловість	164735	17,38	141878	15,53
Виробництво та розподілення електроенергії, газу та води	28800	3,04	31804	3,48
Будівництво	29185	3,08	21528	2,36
Діяльність транспорту та зв'язку	87078	9,18	97050	10,63
Інші види економічної діяльності	518773	54,72	514651	43,65
Валова додана вартість – усього	948056	100,00	913345	100,00

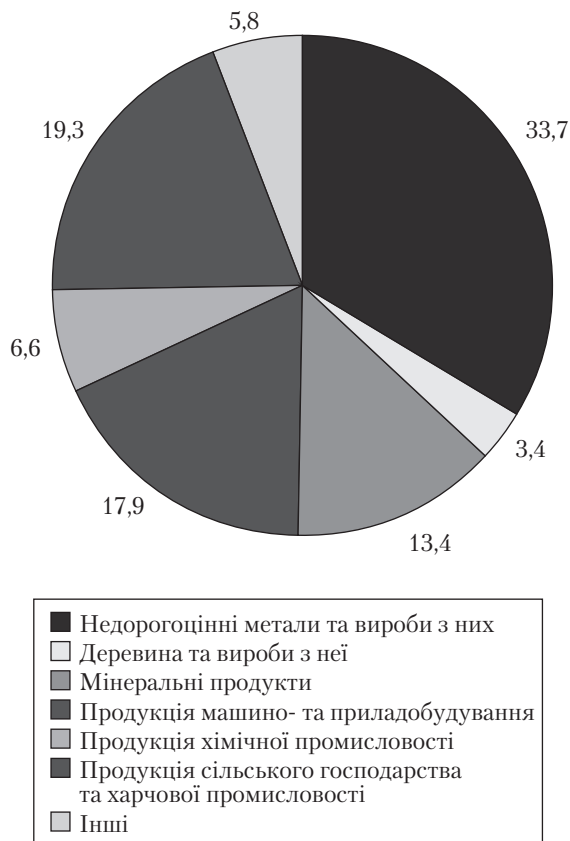


Рис. 3. Товарна структура експорту України у 2010 році, % [5]

XXI століття. Відтак ця концепція, визначальним складником якої є екологічна, має стати основною парадигмою, особливою «філософією» розвитку економіки держави.

Основою процесу екологізації економіки в Україні має стати гармонізована з міжнародним законодавством нормативно-правова база у природоохоронній сфері, урегулювання в еколого-економічній сфері відносин відповідальності за завдання шкоди навколишньому середовищу. Таку базу в Україні вже створено, проте вона потребує подальшого вдосконалення та розвитку.

Одним із важливих напрямів реалізації екологічної політики є здійснення продуманої ефективної структурної політики, спрямованої на екологічну реструктуризацію економіки. Йдеться про перерозподіл трудових, матеріальних, фінансових ресурсів у народному господарстві на користь високотехнологічних, безвідходних, ресурсощадних видів економічної діяльності, як це відбувається в усіх розвинених країнах світу.

Перехід на інноваційно-технологічний шлях розвитку в Україні має відбуватися на базі визначених пріоритетів з метою формування національної інноваційної системи та

цілісної структури науково-технічного комплексу, здатного стало функціонувати в умовах глобалізації. Основними напрямками інноваційного розвитку мають бути:

- екологічна реструктуризація та екологічна модернізація виробництва, що передбачає зміну галузевої структури за рахунок зниження попиту на продукцію екологічно брудних виробництв або модернізації підприємств – споживачів такої продукції;

- розробка та застосування природоохоронних технологій, зокрема ширшого використання технологій утилізації відходів, рециркулювання ресурсів після їх обробки, рекультивції порушених земель;

- сприяння розвитку інформаційно-телекомунікативних технологій та електроніки, космічних і авіаційних, хімічних, виробничих, енергоощадних, нових транспортних технологій, виробництво нових видів товарів та послуг;

- запровадження на промислових підприємствах систем екологічного менеджменту, що, як свідчить зарубіжний досвід, є сучасним механізмом управління природоохоронною діяльністю, функціонування якого сприяє покращенню екологічних показників підприємств і зниженню екологічних ризиків та витрат природоохоронного призначення [6];

- формування екологічних вимог до розробки нових технологій, запровадження жорсткого екологічного контролю існуючих технологій відповідно до сучасних екологічних та економічних нормативів і стандартів, що сприятиме підвищенню інноваційної активності підприємств.

Світовий досвід підтверджує, що політика у сфері науково-технічного розвитку має бути спрямована на безпосереднє сприяння переходу економіки на інноваційний шлях розвитку на базі моделі, що відповідає саме принципам сталого розвитку, де визначальним складником є екологічний.

Екологізація економічного розвитку потребує зміни експортної політики, зокрема врахування того факту, що в структурі експорту з України переважає технологічна сировина та середньотехнологічна продукція переробної та машинобудівної галузей. Оптимізація структури експорту потребує заходів, спрямованих на побудову нової аграрно-індустріальної моделі економіки, орієнтованої на високотехнологічні види продукції. Це передусім потребує від держави реструктуризації переробної галузі, підтримки розвитку перспективних галузей виробництва, реалізації стратегії відновлення та підвищення конкурентоспроможності вітчизняного аграрного

Стратегічні пріоритети, №1 (22), 2012 р.

сектору, розвитку та зміцнення високотехнологічного компоненту експорту.

Головним завданням переходу до «зеленої економіки» є реалізація, передусім державою, інвестиційних програм у таких галузях економіки, як енергетика, транспорт, будівництво, що є основними споживачами енергії та забруднювачами навколишнього середовища. Капіталовкладення мають бути спрямовані насамперед на підтримку новітніх технологій та інновацій у сфері енергоощадження й енергоефективності, утилізації та вторинного використання ресурсів. Реформування енергетичної галузі залишається одним із головних і найскладніших завдань держави. Застарілі технології та оснащення галузі є основною причиною її низької ефективності та створюють навантаження на навколишнє середовище. Тому інвестиції в енергетику мають стати одним із найдієвіших інструментів у процесі побудови «зеленої економіки».

Протягом останніх років світові інвестиції в «чисту енергетику» зросли удвічі. Обсяги капіталовкладень у відновлювальну енергетику в розвинених країнах значно перевищують фінансування традиційних енергопотужностей. У відповідь на прийняті Європарламентом зобов'язання щодо запровадження нетрадиційних та відновлювальних джерел енергії більшість країн субконтиненту задекларували досягти до 2020 року в середньому 15–25 % використання таких видів енергії. Данія, Фінляндія та Швеція вже сьогодні вагому частку національного споживання енергії отримують із нетрадиційних джерел [7].

В Україні виробництво «чистої енергії», навіть з урахуванням гідроелектростанцій, не сягає 10 % усієї виробленої електроенергії. Тому «озеленення» енергетики, зважаючи на значні водні та земельні ресурси, має стати головним завданням у короткостроковій перспективі.

Ще одним важливим напрямом екологізації економіки є широкомасштабний розвиток маловідходних і ресурсощадних технологій, що вирішують проблему ефективного використання сировини та виконують функцію охорони навколишнього середовища від забруднення й відходів. Кінцевою метою таких технологій є створення замкнених технологічних циклів з повним використанням наявної сировини та відходів. Сучасна економіка є відкритою системою, де кінцевий продукт складає незначну частину загального обсягу природної сировини. Це стосується передусім добувної та переробної галузей. Є й позитивні приклади раціонального ведення сільськогос-

Стратегічні пріоритети, №1 (22), 2012 р.

подарської діяльності, коли рослинництво і тваринництво утилізують відходи в галузі з показником, близьким до замкненої економічної системи. Перспективним підходом до формування маловідходних систем є створення територіальних виробничих комплексів. Такий підхід важливий з точки зору вирішення однієї з нагальних еколого-економічних проблем сучасності – накопичення побутових і виробничих відходів.

Структурне перетворення економіки потребує значних затрат, у тому числі й матеріальних. Тому до першочергових напрямів формування механізму екологізації економіки слід віднести: удосконалення системи екологічних нормативів, формування та розвиток економічного механізму стимулювання раціонального ресурсокористування та охорони довкілля, перегляд існуючих систем охорони природи та екологічної відповідальності суб'єктів економічної діяльності.

Досить складною проблемою залишається низький рівень усвідомлення необхідності врахування екологічних проблем з боку бізнес-структур. Сьогодні екологічно відповідальна поведінка в цивілізованому світі визнана головним чинником розвитку та конкурентоспроможності бізнесу. Зокрема, міжнародні фінансові інститути зважають на це при наданні кредитів. Крім того, в низці міжнародних банків прийнято так звані принципи екватора, що враховують екологічні аспекти при кредитуванні бізнесу. Відповідальна екологічна поведінка підприємства може сприяти розширенню кола партнерів і споживачів, зростанню його репутації, що своєю чергою прямо пов'язано з розширенням діяльності. Тому витрати на екологізацію виробництва в розвинених країнах сприймаються не як тягар, а як чинник підвищення конкурентоспроможності.

Формування екологічної відповідальності бізнес-середовища в Україні потребує зміни світоглядних і ціннісних орієнтирів із застосуванням економічного, правового, інформаційного інструментарію. Зокрема необхідно:

- посилити примусовий соціально-екологічний складник відповідальності бізнесу шляхом підвищення штрафних санкцій. Розмір штрафів за порушення норм природоохоронного законодавства має відповідати економічним збиткам від порушення довкілля та перевищувати вартість запобіжних заходів;
- за допомогою економічних інструментів зробити екологічну відповідальність прибутковою для бізнесу. Необхідно створити систему економічних і правових механізмів матеріального стимулювання бізнесу для підвищення рівня екологічної відповідальності. Ними

можуть бути податкові пільги, регулювання цін на ресурси та екологічно чисту продукцію, організація держзакупівель продукції, надання пільгових кредитів для реалізації природоохоронних заходів тощо;

– для зниження навантаження на державний бюджет та підвищення відповідальності природокористувачів необхідно удосконалити страхові інструменти та механізми, а також створити умови для запровадження системи екологічного страхування;

– активно залучати до екологічних проєктів малий і середній бізнес шляхом державної та суспільної підтримки компаній, що займаються екологічним бізнесом (моніторинг, аудит, екологічне інформування, просвіта та виховання), реабілітацією навколишнього середовища, будівництвом очисних споруд, утилізацією відходів тощо.

Отже, сучасна еколого-економічна ситуація в Україні свідчить про необхідність переходу до стійкого екологічно збалансованого типу економічного розвитку. Екологізація має охопити всі сфери суспільної діяльності: промислову, сільськогосподарську, наукову, соціальну, правову тощо.

У масштабі всього народногосподарського комплексу, на макrorівні можна виділити такі важливі аспекти економічних перетворень: структурна екологоорієнтована перебудова, зміна інвестиційної політики у напрямі екологічно збалансованих пріоритетів, перехід до політики ресурсо- та енергоощадження, формування екологічної свідомості та культури суспільства. Усі ці механізми та реформи неминуче тією чи іншою мірою позначатимуться на розвитку бізнесу, пов'язаного з екологічною діяльністю. Важливу роль у соціо-еколого-економічному розвитку суспільства мають відігравати досконалі важелі економічного механізму. Перехід економіки на екологічні рейки має здійснюватися в умовах зміни законодавчого поля з метою сприяння екологізації економіки.

Завдяки вирішенню проблем екологізації економіки можливе розв'язання внутрішніх проблем суспільства, забезпечення збалансованого розвитку народногосподарського комплексу, що слугуватиме створенню сприятливого середовища життєдіяльності для майбутніх поколінь, формуватиме позитивний імідж держави.

Список використаних джерел

1. *Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року* : Закон України від 21 грудня 2010 р. № 2818-VI (офіц. текст із змін. станом на 14 лист. 2011 р.) / Законодавча база Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>
2. *Довкілля України у 2010 році* / Державна служба статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua/>
3. *Вартість основних засобів України за видами економічної діяльності у 2000–2010 роках* / Державна служба статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua/>
4. *Національні рахунки* / Державна служба статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua/>
5. *Зовнішньоекономічна діяльність* / Державна служба статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua/>
6. *Бурматова, О. П.* Модернізація інструментів екологічної політики и проблеми их внедрения // Регион : экономика и социология. – 2011. – № 3. – С. 170–194.
7. *Вергун, Л. І.* Екологічна складова в реалізації євроінтеграційної стратегії України / Л. І. Вергун // Теоретичні та прикладні питання економіки. – 2011. – № 26. – С. 80–87 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/tppe/2011_26/Zb26_09.pdf

УДК 314.74+342.71

ПОДВІЙНЕ ГРОМАДЯНСТВО В КОНТЕКСТІ МІГРАЦІЙНИХ ПЕРЕМІЩЕНЬ ДОБИ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ: ЗАГРОЗА ЧИ ЗАКОНОМІРНІСТЬ?

Малиновська Олена Анатоліївна,
доктор наук з державного управління,
старший науковий співробітник

Проаналізовано еволюцію наукових і політичних поглядів на подвійне громадянство в контексті інтенсифікації міграційних процесів. Зроблено огляд типових підходів до цього феномену, що застосовуються зарубіжними державами. Оцінено доцільність використання їх досвіду в Україні.

Ключові слова: подвійне громадянство, міжнародна міграція, права людини.

Тема подвійного громадянства для України чутлива і провокаційна. З одного боку, його принципово заперечує Конституція, з іншого – відповідні гострі дискусії раз у раз збуджують парламент і громадськість. Противники подвійного громадянства вбачають у ньому загрозу безпеці держави, правопорушення, яке необхідно жорстко карати, тоді як їхні опоненти – право людини, за реалізацію якого варто боротися.

Попри бурхливі політичні дебати, наукового осмислення феномену подвійного громадянства все ще бракує. Донедавна громадянство розглядалося науковцями як статичний набір абстрактних прав та обов'язків, що має незначний вплив на суспільні процеси. Ще менше їх цікавило подвійне громадянство, яке взагалі було нетиповим. Ситуація почала змінюватися зі швидким збільшенням чисельності біпатридів у світі внаслідок інтенсифікації міжнародної мобільності.

За одним із визначень міжнародна міграція – це переміщення особи з-під юрисдикції

однієї держави під юрисдикцію іншої, що часто супроводжується зміною громадянства [1, с. 7]. Однак таке її розуміння, яке було цілком справедливим для переселенських міграцій попередніх часів, на сьогодні втратило свою однозначність. Поширення різноспрямованих тимчасових, зворотних, циркулярних міграційних потоків призвело до формування численної когорти людей, які впродовж життя переміщуються між різними державами, встановлюючи та підтримуючи різноманітні соціальні зв'язки в кожній із них. Мігранти другого й наступних поколінь від самого початку виховуються в умовах сталих міжнаціональних зв'язків. Це призводить до формування подвійної (а то й множинної) ідентичності, яка в багатьох випадках закріплюється у формі подвійного (множинного) громадянства. Наслідком міжнародної міграції в умовах глобалізації є й швидке збільшення кількості міжнаціональних шлюбів, яке також сприяє не лише змішуванню культурних і мовних ознак, а й виникненню ситуації подвійного

громадянства як членів такого подружжя, так і народжених у ньому дітей.

Дискусія довкола феномену подвійного громадянства в контексті міграційних переміщень типова передовсім для західних суспільств, де глобалізація та стрімке збільшення чисельності іммігрантів обумовили поширення багатокультурності та множинної ідентичності. У регіоні Східної та Центральної Європи, до якого належить Україна, це питання зазвичай порушується у зв'язку з національним відродженням і розбудовою відносин із національними меншинами за кордоном. Разом з тим, ураховуючи інтенсивність еміграції з України останніх десятиліть, зростає значення взаємозв'язку з емігрантами, який значною мірою формується у сфері громадянства. Водночас Україна дедалі частіше стає країною призначення для іммігрантів-іноземців, у зв'язку з чим неодмінно виникає питання їхньої натуралізації.

Метою цієї статті є аналіз еволюції наукових і політичних поглядів на подвійне громадянство в контексті інтенсифікації міграційних процесів, огляд типових підходів до цього феномену, що застосовуються зарубіжними державами, оцінка доцільності використання їх досвіду в Україні.

Донедавна політики сприймали подвійне громадянство як аномалію, порушення природного порядку речей. Оскільки громадянство та політична лояльність вважалися взаємопов'язаними, з міркувань національної безпеки держави не допускали іноземців та біпатридів до виборів, державного апарату. Під час конфліктів права та свободи таких осіб обмежувалися. Законодавство зазвичай забороняло подвійне громадянство. Більшість держав пов'язувала набуття свого громадянства з обов'язковою втратою попереднього, а також позбавляла громадянства осіб, які натуралізувалися в іншій державі. Спільним був також підхід до громадянства дітей, народжених у змішаних шлюбах: їм пропонувалося з досягненням повноліття обрати лише одне громадянство.

Численні домовленості, спрямовані на мінімізацію подвійного громадянства, було укладено на міжнародному рівні. Уже за часів Ліги Націй було підписано Гаазьку конвенцію (1930 р.) про деякі питання, що стосуються колізій законів про громадянство [2, с. 28]. У ній зазначалося, що кожна особа повинна мати лише одне громадянство. Треті країни вважали біпатридів громадянами тільки однієї з двох держав. Дипломатична підтримка громадянина, який перебував на території держави свого другого громадянства, не допускалася.

1963 року було підписано Європейську конвенцію «Про скорочення випадків множинного громадянства та про виконання військової повинності у випадках множинного громадянства» [2, с. 66]. В ній констатувалося, що випадки множинного громадянства можуть призвести до труднощів і що зменшення, наскільки це можливо, їх кількості відповідає цілям Ради Європи. Конвенція проголошувала неможливість зберігати попереднє громадянство, якщо особа на основі вільного волевиявлення набула нове громадянство шляхом натуралізації, оптації чи його поновлення (стаття 1).

Незважаючи на однозначну опозицію подвійному громадянству, кінець ХХ ст. позначений різким збільшенням чисельності осіб, які є громадянами двох і більше держав. Їхню кількість оцінити важко, проте вже в 1980-х нараховувалося близько мільйона осіб, які мали подвійне французько-алжирське громадянство, близько 100 тис. осіб з подвійним громадянством мешкали у Швеції [3, р. 110]. У Німеччині, де законодавство про громадянство було одним із найсуворіших, чисельність осіб із подвійним громадянством сягала 2 млн [4, р. 5].

Це було викликано кількома причинами. Зокрема, визнання права жінок, одружених з іноземцями, на збереження власного громадянства, зафіксоване в Конвенції ООН «Про громадянство заміжніх жінок» (1958 р.), автоматично наділяло подвійним громадянством дітей, народжених у міжнаціональних шлюбах. Крім того, в умовах наростання міграційних процесів, коли в більшості держав призначення при визначенні громадянства діяв принцип «права ґрунту», їх громадянство набували діти іммігрантів. Народжені у відповідних державах, вони водночас зберігали право на громадянство своїх батьків. Проте основною причиною збільшення кількості біпатридів було поступове поширення толерантнішого ставлення до подвійного громадянства.

Розвиток міжнародного співробітництва, поглиблення інтеграції, утворення Європейського Союзу, кінець «холодної війни» – все це знижувало рівень стурбованості держав лояльністю своїх громадян. Багато країн відмовилося від військової повинності. Там же, де вона зберігалася, вважалося природним, якщо біпатрид виконував військовий обов'язок у країні свого постійного проживання.

Посилення поваги до прав людини та поширення ставлення до громадянства як до одного із цих прав, що, зокрема, зафіксовано в Загальній декларації про права людини (стаття 15), обумовили терпимість принаймні до

Стратегічні пріоритети, №1 (22), 2012 р.

певних випадків подвійного громадянства, наприклад, якщо позбутися попереднього громадянства було важко чи неможливо.

Однак найважливішим чинником, що вплинув на зміну ставлення до подвійного громадянства, було значне збільшення чисельності іммігрантів серед населення провідних держав світу та можливі соціально-політичні небезпеки наявності в країні значної кількості громадян іноземних держав, позбавлених належної повноти прав і можливостей. Адже суспільство, побудоване на демократичних принципах, не може функціонувати успішно, якщо значний його сегмент вилучено із повноцінної політичної участі. Наприклад, дискусія щодо змін у законодавстві про громадянство в Німеччині розпочалася, коли в країні нараховувалося 8 млн іноземців (10 % населення), з яких третина проживала в країні понад 20 років, а половина – понад 10 років, залишаючись негромадянами. При цьому чисельність громадян інших держав щорічно зростала приблизно на 100 тис. осіб за рахунок дітей, народжених у сім'ях таких громадян [4, р. 3]. Водночас існувала очевидна зацікавленість мігрантів у належній політичній участі в країнах перебування, оскільки не маючи права голосу, вони не могли розраховувати, що політики належним чином зважатимуть на їхні інтереси.

З метою зменшення частки іноземців у населенні в основних державах призначення мігрантів відбувалася поступова лібералізація процедур натуралізації, скорочувалися терміни проживання в країні, необхідні для набуття громадянства, надавалося громадянство дітям, народженим у країні перебування, тощо.

Проте практика засвідчила, що не всі іммігранти, які могли натуралізуватися, виявляли таке бажання й подавали відповідні клопотання. Головною перешкодою виявилася вимога виходу з громадянства країни походження, чого вони або не хотіли, або не могли зробити. Зібрані та проаналізовані Організацією з економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) дані довели, що за однакових обставин рівень натуралізації іммігрантів був помітно вищим у країнах, де допускалося збереження ними попереднього громадянства [5, р. 9]. Тому із законодавства більшості розвинених держав поступово вилучалася вимога виходу з попереднього громадянства, подвійне громадянство почало розглядатись як один із важливих чинників забезпечення належного включення іммігрантів у суспільство країни перебування.

Поширенню подвійного громадянства сприяло також прагнення країн походження зберегти зв'язок зі співвітчизниками за кордо-

ном, зацікавити їх справами батьківщини. З 1973 року від французів більше не вимагалось відмовлятися від громадянства Франції у разі набуття ними іншого громадянства. Подібні закони прийнято в Португалії в 1981 році та у Швеції в 2001 році. Ще далі пішла Італія, яка дозволила нащадкам італійських емігрантів, навіть тих, хто виїхав до об'єднання країни у третій чверті XIX ст., відновити своє італійське громадянство. Впродовж 1998–2007 років цим правом скористалися 786 тис. осіб, понад половина з яких були громадянами Бразилії та Аргентини [6, р. 9].

Міркуваннями посилення зв'язків з емігрантами керувалася також Болгарія, яка 1998 року дозволила подвійне громадянство та поновлення громадянства тими, хто виїхав з держави у попередні часи. Численний вплив населення, передовсім етнічних турків (380 тис. осіб), припав на останні роки комуністичного режиму. У 1990-х, коли в Болгарії мала місце глибока економічна криза, за кордоном опинилася практично чверть населення країни. Багато емігрантів набули громадянство країн перебування, лише турецьке громадянство мають до півмільйона осіб. Подвійне громадянство дає їм змогу купувати землю в Болгарії, що не дозволено іноземцям, отримувати освіту, працювати на державній службі, брати участь у виборах [7, р. 234].

Запровадження подвійного громадянства в Болгарії відбувалося одночасно із розробкою законодавства щодо болгар, які живуть за кордоном (2000 рік), системи підтримки їхніх організацій. За цією ж логікою розвивалися події в Румунії, Угорщині, Словаччині. Ці держави дозволяють отримувати їхнє громадянство представникам меншин за кордоном без відмови від громадянства держав їхнього постійного проживання.

Непоступливішою щодо подвійного громадянства була Німеччина, хоча пізніше вона також пішла цим шляхом. За офіційними даними, понад половина іноземців, натуралізованих у цій країні відповідно до значно ліберальнішого нового закону про громадянство 2000 року, мають подвійне громадянство [8, р. 3]. Переважно це діти іммігрантів, які народилися в Німеччині, а також громадяни Туреччини, які відповідно до двосторонньої угоди між державами, проживаючи в Німеччині, можуть набути німецьке громадянство і зберегти турецьке. Реальна чисельність біпатридів ще більша. Адже етнічні німці-репатріанти, які за конституцією мають право на громадянство Німеччини, не зобов'язані відмовлятися від громадянства країни попереднього проживання.

Чисельність громадян, які мають ще й друге громадянство, зростає і в тих країнах Європи, де офіційно подвійне громадянство не дозволяється (Нідерланди, Данія), оскільки законодавство допускає винятки, якщо позбутися попереднього громадянства неможливо чи занадто складно, і вони становлять 40–50 % справ із натуралізації [5, р. 9].

США визнають, хоча й не заохочують, множинне громадянство. За оцінками, серед іммігрантів, які проживають у країні (38 млн осіб), 90 % зберігають громадянство країни походження. Це сприймається державними органами як об'єктивна реальність. Тим більше, що низка країн, які є найбільшими донорами населення для США, зокрема Мексика (мексиканців разом із нащадками у США до 22 млн), Колумбія, Еквадор, Домініканська Республіка, офіційно дозволили своїм громадянам мати будь-яке інше громадянство. Так, 1997 року до Конституції Мексики внесено поправки, згідно з якими громадянин за жодних обставин не може бути позбавлений мексиканського громадянства, навіть якщо він набув громадянства іншої держави. Понад те, особам мексиканського походження, які втратили громадянство своєї країни, було надано право поновити його [9, р. 3].

З 1977 року подвійне громадянство є фактом життя в Канаді. Нація іммігрантів не бажає виникнення конфлікту між пов'язаністю громадянина з державою та природним прагненням людини зберегти зв'язки з країною походження. Аргументом на користь лояльного ставлення до подвійного громадянства є й те, що не всі іммігранти зможуть чи захочуть залишитися для постійного проживання в Канаді. Частина з них повернеться додому. Збереження громадянства країни походження має спростити процес репатріації.

З 2002 року допускає подвійне громадянство Австралія. Таке рішення прийнято тому, що значна частина з 6 млн австралійців (при населенні 22 млн), які проживають за кордоном, передовсім у США та Великій Британії, набувають громадянство цих країн.

Низка країн Латинської Америки уклала між собою, а також з Іспанією та Португалією угоди, за якими існує правило збереження первинного громадянства при натуралізації в іншій державі, що є стороною договору, а також принцип автоматичного його поновлення при поверненні особи на постійне проживання на батьківщину.

В Азії Ізраїль відповідно до закону про повернення надає громадянство всім євреям, які прибувають до країни, незалежно від їхнього попереднього громадянства. В'єтнам запро-

щує представників діаспори відновлювати в'єтнамське громадянство, не вимагаючи відмови від громадянства країн проживання. Низку угод про подвійне громадянство уклад Пакистан.

Серед пострадянських держав подвійне громадянство допускають Росія, Таджикистан, Туркменістан, Киргизстан. З 2002 року воно передбачене Конституцією Молдови, однак 2007 року в країні прийнято закон, відповідно до якого біпатриди не можуть обіймати вищі посади на державній службі [10]. У Вірменії, населення якої ледь перевищує 3 млн, тоді як 5–6 млн етнічних вірменів проживають у інших державах, подвійне громадянство введено 2007 року. Відповідні конституційні зміни було схвалено на всенародному референдумі. Іноземцеві вірменського походження достатньо досягти 18 років, знати мову й основні закони, щоб отримати громадянство Вірменії. Численні економічні емігранти з Вірменії, які набули громадянство країн перебування, можуть відновити своє громадянство. Вірмени з подвійним громадянством мають право голосувати та обиратися в місцеві законодавчі органи, проте не на посаду президента країни чи депутата парламенту. Особи, які відслужили в іноземній армії 12 місяців, звільнюються від служби у збройних силах Вірменії [11].

Толерація подвійного громадянства виявляється також у фактичному його «протягуванні» через різні форми квазі-громадянства. Так, основні країни призначення мігрантів надають широкі права іноземцям, які проживають на території цих країн тривалий час, що мало відрізняється від прав громадян, навіть виборчих, оскільки в багатьох країнах іммігранти мають право брати участь у виборах на місцевому рівні. Це знайшло відображення у спільному законодавстві ЄС, відповідно до якого, крім інших прав, іммігрантам, які понад п'ять років проживають у країнах-членах, надано право вільно пересуватися та обирати місце проживання на території співдружності, яким раніше користувалися лише її громадяни [12].

Квазі-громадянство застосовують і країни походження. Наприклад, в Індії, де подвійне громадянство офіційно не визнається, 2003 року введено його сурогатну форму (*overseas Indian citizenship*), що надає вихідцям із Індії, які є громадянами інших країн, право на вільний в'їзд до країни, свободу пересування та вибору місця проживання, освіти, працевлаштування та підприємництва. Носії цього статусу, однак, не можуть брати участь у виборах, обіймати посади в урядовій адміністрації [13].

Стратегічні пріоритети, №1 (22), 2012 р.

Якщо спробувати хоча б схематично згрупувати наведені приклади відповідно до характеристик держав та підходів до множинного громадянства, то виявиться, що до цього явища ставляться ліберально передовсім країни масової імміграції, населення яких традиційно поповнюється значною кількістю іноземців (Канада, Ізраїль тощо). Друга група складається з держав, що мають за кордоном численну діаспору та намагаються використовувати її потенціал в інтересах розвитку (Італія, Вірменія тощо). Третя група – країни, які сформували дієву політику підтримки національних меншин за кордоном та їхнього використання у власних інтересах (Болгарія, Угорщина тощо). Четверта група – пов'язані традиційними політичними та культурними зв'язками колонії та метрополії (Іспанія, Португалія та країни Латинської Америки). Ще одна група – невеликі держави, які, пропонуючи своє громадянство, намагаються залучити інвесторів і зміцнити свій міжнародний авторитет. Наприклад, острівна карибська держава Сент-Кітс і Невіс надає своє громадянство за інвестиції в об'єкти нерухомості вартістю від 350 тис. до 500 тис. дол. США [14]. Її приклад наслідують Домініка, Антигуа, Барбадос тощо. Загалом понад половина країн світу сьогодні визнають різні форми подвійного громадянства [15]. Їхнє ставлення до цього феномену варіюється від толерантності до активного заохочення.

Нові ідеї щодо подвійного громадянства знайшли відображення в міжнародному праві. Зокрема, відповідно до Європейської конвенції про громадянство 1997 року [17] держави, що до неї приєдналися (Україна ратифікувала цей документ у 2006 році), дозволяють дітям зберігати громадянство кількох держав, набути за народженням. Вони допускають також друге громадянство, автоматично набути внаслідок шлюбу з іноземцем. Передбачено терпимість до другого громадянства, якщо позбутися його неможливо або невинувато складно. Щодо інших випадків Конвенція визнає право держав визначатися щодо цього питання, проте наголошує не на запобіганні множинному громадянству, а на пошуках шляхів урегулювання його наслідків.

Таким чином, сучасний підхід до множинного громадянства уже не є однозначно негативним. Очевидним є усвідомлення, що воно може виникати незалежно від ставлення до нього внаслідок колізії законодавства, інших причин, повністю виключити які неможливо. Трансформація поглядів на подвійне громадянство відображає поширення сприйняття інституту громадянства як права особи,

Стратегічні пріоритети, №1 (22), 2012 р.

повагу міжнародної спільноти до гендерної рівності.

Понад те, політики дедалі частіше розглядають множинне громадянство як можливість, варту вивчення та використання. Зокрема, йому відводиться важлива роль у політиці інтеграції мігрантів. Воно стає засобом заохочення та спрощення процесу натуралізації, що має наблизити чисельність резидентів тієї чи іншої країни до чисельності осіб, які мають у ній політичні права та беруть участь у прийнятті рішень. Щодо країн походження, то для них подвійне громадянство часто є інструментом використання міграції в інтересах розвитку, заохочення мігрантів до сприяння йому.

Це не означає, однак, що подвійне громадянство не викликає суттєвих застережень. Багато країн його й досі не сприймають. Вони позбавляють громадянства осіб, які набули громадянства іншої держави (подекуди це відбувається автоматично, подекуди – в результаті певних процедур), а поодинокі (Саудівська Аравія) навіть погрожують за це кримінальним переслідуванням. Відмова від попереднього громадянства в багатьох державах залишається умовою натуралізації. Навіть там, де подвійне громадянство допускається, воно часом викликає жорстку критику.

Оскільки громадянство не обмежується лише правовими відносинами між особою та державою, а є засобом згуртування суспільства на основі політичних, соціальних, а також і символічних зв'язків, наявність двох громадянств може сприйматися як загроза суспільній єдності. Такий підхід характерний передовсім із позицій націоналізму та правого радикалізму¹. Проте навіть залишаючись у парадигмі політичної, а не етнічної концепції нації та поваги до прав людини, подвійне громадянство видається порушенням основоположного принципу демократії: одна особа – один голос. Наприклад, у Болгарії опозиційні партії та більшість населення (за даними соціологів, 78,7 %) виступають проти так званого виборчого туризму, коли громадяни з подвійним громадянством, які в країні не проживають, беруть участь у виборах і таким чином впливають на ситуацію в ній [7].

Неоднозначним виявляється також ставлення до подвійного громадянства як до засобу соціально-політичного включення іммігрантів.

¹ Парадокс, однак, у тому, що заперечуючи подвійне громадянство, яке вводиться сусідніми країнами для представників своїх меншин, прибічники етнічного підходу до формування нації, як правило, виявляють цілком сприятливе ставлення до подвійного громадянства представників власної етнічної групи за кордоном.

Його критики наполягають, що воно має цілком протилежний від сподіваного результат, тобто не сприяє, а, навпаки, гальмує інтеграцію іммігрантів у суспільство, яке їх приймає. Так, дослідження, проведені у США, продемонстрували, що латиноамериканські іммігранти з подвійним громадянством на 32 % гірше володіють англійською мовою ніж ті, які мають лише американське громадянство. Майже на 20 % рідше вони ідентифікують себе як американці та вважають США своєю батьківщиною, на 15 % менше беруть участь у виборах у країні проживання [9].

Попри ці застереження не викликає сумніву, що в умовах глобалізації, дедалі більшої інтернаціоналізації економіки, політики, культури чисельність осіб із двома, а то й більше громадянствами й надалі зростатиме, на що потрібно зважати.

Міжнародні міграції, що набули небаченої інтенсивності, є вагомим чинником цього процесу. Вони привели не лише до зміни ставлення, а й до трансформації сутності подвійного громадянства. Автор багатьох робіт, присвячених питанню громадянства в контексті міграції, Р. Баубок пропонує говорити не про подвійне, а про «транснаціональне» громадянство [17]. Транснаціоналізація міграції, яка полягає в одночасній належності мігранта до двох чи більше суспільств, організованих у формі національних держав, вимагає перегляду традиційного погляду на громадянство як на зв'язок лише з однією державою. Разом з тим політична нація вже не обов'язково існує в географічних межах окремої країни, перетворюючись на екстериторіальний феномен. За таких умов «транснаціональне» громадянство сприяє міжнародному співробітництву, створює нові перспективи розвитку для країн і призначення, і походження мігрантів. Що ж до окремих осіб, воно значно розширює можливості їхнього вибору, який, власне, і є суттю сучасного розуміння свободи.

Тенденції збільшення чисельності біпатридів не минули й Україну. Кількість громадян, які, крім українського, мають ще й інші паспорти, оцінити важко. Однак ураховуючи, що значна кількість держав, які є материнськими для низки етнічних меншин, запровадили подвійне громадянство (Росія, Угорщина, Румунія, Болгарія, Молдова, Вірменія тощо), кількість біпатридів може сягати сотень тисяч. Вагомим чинником набуття іноземного громадянства є міграція. За підрахунками ООН, здійсненими на основі даних переписів населення різних держав, поза межами України проживають 6,6 млн осіб, народжених на її території, що становить 14,4 % населення [18,

р. 249]. Так, у Португалії, де зафіксовано найвищі темпи натуралізації іноземців у ЄС, упродовж 2009 року отримали громадянство близько 2 тис. українців, що у чотири рази більше, ніж попереднього року. У Чехії Україна випередила серед країн походження натуралізованих іноземців навіть історично споріднену Словаччину, на першому місці вона за цим показником також у Польщі та Росії, а в Угорщині поступилася лише Румунії та Сербії [19]. Цілком імовірно, що значна частина нових громадян українського походження в цих та інших державах перебування залишилася водночас і громадянами України, оскільки відмова від попереднього громадянства не завжди обов'язкова. Так, за офіційними даними, серед натуралізованих у Німеччині громадян України близько 80 % мають подвійне громадянство [8, р. 5].

Частково це відображає загальносвітові тенденції, частково є наслідком норм українського права, яке впродовж періоду незалежності еволюціонувало у напрямі дедалі більшої поваги до прав людини, у тому числі й до права на громадянство.

Хоча першим принципом, на якому ґрунтується законодавство України про громадянство, є принцип єдності громадянства [20], друге місце посідає принцип запобігання безгромадянству. У зв'язку з цим при натуралізації іммігрантові надається два роки для припинення іноземного громадянства після набуття громадянства України. Тобто фактично впродовж двох років така особа є біпатридом.

Якщо протягом двох років з незалежних від нього причин іноземець не зможе отримати документ про припинення свого громадянства, він подає декларацію про відмову від нього, тобто документ, який має юридичну силу лише на території України, бо держава первинного громадянства не зобов'язана його визнавати. Отже, така особа залишається біпатридом.

Відповідно до інших основоположних принципів Закону України «Про громадянство» неможливо позбавити особу громадянства України, водночас за нею визнається право на зміну громадянства. Однак вихід із громадянства України відповідно до українського законодавства можливий лише за умови, якщо особа постійно проживає за кордоном, тобто офіційно оформила свій виїзд до іншої держави. Крім того, умовою виходу із громадянства є набуття (або гарантії набуття) громадянства іншої держави, тобто ситуація, коли особа уже є біпатридом.

Втрата громадянства України можлива лише за умови добровільного набуття іншого

Стратегічні пріоритети, №1 (22), 2012 р.

громадянства. Причому автоматичне набуття дітьми громадянства своїх батьків чи усиновителів, а також одним із подружжя – громадянства чоловіка/жінки добровільним не вважається, отже, у цих випадках допускається подвійне громадянство.

Треба зазначити також, що законодавство України не передбачає жодних санкцій за набуття іншого громадянства, а процедура позбавлення українського паспорта з ініціативи державних органів складна і довга. Таким чином, українське законодавство хоча й наполягає на єдиному громадянстві, передовсім спрямоване на забезпечення права людини мати громадянство.

Разом з тим подвійне громадянство часто трактується в Україні як загроза державній безпеці, фактор сепаратизму, використовується в міжпартійній боротьбі та у разі ескалації політичними силами конфлікту довкола цього питання дійсно може становити загрозу єдності суспільства. Тим більше, що процес формування української політичної нації все ще не завершився, державні інститути не набули належної міцності, їх зовнішній і внутрішній авторитет потребує підвищення. За таких умов той факт, що значна частина населення не заперечувала би проти набуття громадянства ще однієї країни при збереженні українського громадянства² викликає стурбованість. Проте тиск на біпатридів³, введення жорсткої адміністративної, чи навіть кримінальної, відповідальності за набуття громадянства іншої держави, як це неодноразово пропонувалося⁴, може лише погіршити ситуацію, спровокувати активізацію як українських, так і інших націонал-радикалів, напруження у відносинах із сусідніми державами. Такі дії

можуть підштовхнути до переселення або залишення для постійного проживання за кордоном громадян, які проживають у інших державах чи мають право отримати іноземне громадянство, тобто призведуть до втрати Україною своїх громадян.

Таким чином, щодо подвійного громадянства необхідна зважена політика, яка б урахувала об'єктивну тенденцію поширення цього явища, а також той факт, що причини набуття українцями подвійного громадянства переважно не пов'язані з політичним контекстом. Основна з них – бажання спростити для себе порядок поїздок за кордон, отримати ширші можливості для навчання, працевлаштування, ведення бізнесу в інших державах. Отже, найдієвішим засобом протидії подвійному громадянству має бути забезпечення високого рівня життя та громадянських свобод в Україні, права громадян вільно пересуватися світом, належного захисту Україною інтересів своїх громадян за кордоном. Поки цієї мети не досягнуто, необхідно: 1) протидіяти політизації питання подвійного громадянства; 2) забезпечити дієвий контроль за доступом біпатридів до ключових посад в органах влади та управління, війську, правоохоронних органах тощо; 3) пришвидшити просування до безвізового режиму з ЄС; 4) на міжнародному рівні наполягати на отриманні Україною інформації про набуття її громадянами громадянства інших держав; 5) проводити наполегливу роз'яснювальну роботу щодо недопущення законодавством України подвійного громадянства, а також потенційних труднощів і проблем, які можуть виникнути в осіб із множинним громадянством у сфері оподаткування, виконання військового обов'язку тощо.

²За даними опитування 2008 року, проведеного Центром ім. Разумкова, такої думки дотримуються 49,4 % населення України [14].

³Наприклад, виклики до СБУ мешканців Закарпаття у зв'язку з наданням Угорщиною права на громадянство етнічним угорцям за кордоном [21].

⁴Так, у законопроекті (реєстр. № 3102), поданому народним депутатом В. Швецем, пропонувалося додати до Кримінального кодексу України нову статтю в розділі «Злочини проти основ національної безпеки України», встановивши кримінальну відповідальність у вигляді штрафу або громадських робіт за добровільне набуття громадянством України громадянства іншої держави [22].

Список використаних джерел

1. *Денисенко, М. Б.* Миграциология / М. Б. Денисенко, В. А. Ионцев. Б. С. Хорев ; МГУ им. М. В. Ломоносова ; Экон. факультет. Центр изучения проблем народонаселения. – М., 1989.
2. *Сборник* международно-правовых документов, регулирующих вопросы миграции. – М. : MOM, 1994.
3. *Iordachi, C.* Dual Citizenship in Post-communist Central and Eastern Europe : Regional Integration and Inter-ethnic Tensions / C. Iordachi // Reconstruction and Interaction of Slavic Eurasia and its Neighboring World / ed. by Osamu Ieda, Uyama Tomohiko. – Sapporo : Slavic Research Center. Hokkaido University, 2004.

4. *Fücks, R.* Citizenship and Migration : The Debate Surrounding Dual Citizenship in Germany / R. Fücks // Rede / Heinrich Boll Stiftung. – 2000. – April.
5. *Faist, T.* Dual citizenship in an age of mobility / T. Faist, J. Gerdes. – Washington : Migration Policy Institute, 2008.
6. *Margiotta, C.* Nationality Law and European Citizenship : the Role of the dual nationality / C. Margiotta, O. Vonk // European University Institute Working Paper. – 2010. – № 66.
7. *Smilov, D.* The politics of Bulgarian citizenship : National identity, democracy and other uses / D. Smilov, E. Jileva // Reconstruction and Interaction of Slavic Eurasia and its Neighboring World / ed. by Osamu Ieda, Uyama Tomohiko. – Sapporo : Slavic Research Center. Hokkaido University, 2004.
8. *Naujoks, D.* Dual citizenship. The discourse on ethnic and political boundary-making in Germany / D. Naujoks // Focus migration. – 2009. – November. – № 14.
9. *Staton, J.* Costly Citizenship? Dual Nationality Institutions, Naturalization and Political Connectedness / J. Staton, R. Jackson, D. Canache [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=995569
10. *Приобретение* гражданства в странах СНГ и Балтии (обзор законодательства) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.archipelag.ru/agenda/povestka/naturalization/doklad/enclosure3/>
11. *Двойное* гражданство как шаг к объединению армянской нации [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.panarmenian.net/rus/politics/details/42504/>
12. *Council Directive 2003/109/EC of 25 November 2003 concerning the status of third-country nationals who are long-term residents* // Official Journal of the European Union. – 2004. – L, 16/44. – 23 jan.
13. *The Overseas citizenship of India (OCI)* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.webindia123.com/nri/dual/dual.htm>
14. *Шаян, О.* Подвійне громадянство в Україні : зміна, що вже давно на часі? / О. Шаян // Українська правда. – 2011. – 9 лютого [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.pravda.com.ua/columns/2011/02/9/5895554/>
15. *Faist, T.* Dual Citizenship as Overlapping Membership / T. Faist // Series of Working Papers in International Migration and Ethnic Relations / Willy Brandt. – 2001. – № 3 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.bit.mah.se/imer/publications>
16. *Про ратифікацію* Європейської конвенції про громадянство : Закон України від 20.09.2006 р. № 163-V [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/ed_2006_09_20/T060163.html
17. *Vauböck, R.* How migration transforms citizenship : international, multinational and transnational perspectives / R. Vauböck // Working Paper Series / IWE. – 2002. – Februar. – № 24.
18. *Migration and remittances* // Factbook 2011. – Washington : World Bank, 2010.
19. *International Migration Outlook 2011.* – Paris : OECD, 2011.
20. *Про громадянство* України : Закон України від 18.01.2001 р. № 2235-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2235-14>
21. *Мартин, В.* «Присягаю на вірність Угорщині...» / В. Мартин // Дзеркало тижня. – 2011. – № 16. – 12 травня.
22. *Верховна Рада України.* Офіційний веб-портал [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://portal.rada.gov.ua/rada/control/uk/publish/article/news_left?art_id=128032&cat_id=37486

ВИРІШЕННЯ МІГРАЦІЙНИХ ПРОБЛЕМ В УКРАЇНІ І РОЗВИТОК ЛЮДСЬКОГО ПОТЕНЦІАЛУ

Курій Лілія Олександрівна

Визначено та проаналізовано основні проблеми соціально-економічного розвитку України, пов'язані з міжнародною міграцією. Досліджено взаємовплив міграційних процесів та розвитку людського потенціалу. Запропоновано заходи міграційної політики для створення можливостей формування та накопичення людського потенціалу за рахунок міграції.

Ключові слова: міграційні процеси, людський потенціал, міграційна політика.

Україна долучається до сучасних процесів глобального міграційного перерозподілу людського потенціалу, будучи одночасно країною походження, призначення і транзиту мігрантів. Враховуючи складну демографічну ситуацію, пов'язану зі скороченням населення внаслідок низького природного приросту та міграційного відпливу, а також підвищення ролі людини як носія потенціалу розбудови економіки, заснованої на знаннях, накопичення і збереження людського потенціалу стає одночасно й основним завданням, і рушієм соціально-економічного розвитку України.

Загальні аспекти міграційних процесів, їх позитивні та негативні наслідки для України досліджуються у працях провідних вітчизняних науковців – О. Малиновської, Е. Лібанової, О. Позняка, У. Садової, Л. Ткаченко, О. Грішної та інших [1, 3, 4]. Питанням залучення людського потенціалу міграційним шляхом присвячено низку доповідей і програм міжнародних організацій – ООН, Світового банку, Міжнародної організації праці, Міжнародної організації з міграції, Організації економічного співробітництва та розвитку, Світового економічного форуму. В них зосереджено увагу на внеску міжнародної трудової міграції в економічне зростання, розвиток, зайнятність і скорочення бідності [2].

Водночас недостатньо уваги приділяється комплексному дослідженню проблем міграції – еміграції, імміграції, рееміграції, грошових переказів у взаємозв'язку із ситуацією на ринку праці, демографічною та соціально-економічною ситуацією і загальним розвитком людського потенціалу. Актуальності набуває розробка заходів міграційної політики та їх законодавче впровадження для створення

можливостей використання міграційних процесів з метою людського розвитку.

Мета даної статті – визначення та аналіз проблем, спричинених міграцією в контексті розвитку людського потенціалу України, та формування відповідних заходів міграційної політики.

Міграційні процеси в Україні мають різний характер впливу на соціально-економічну сферу. Позитивні ефекти виявляються у знятті напруження на ринку праці, можливостях підвищення людського потенціалу за кордоном, забезпечення достатнього рівня життя за рахунок грошових переказів з-за кордону. Зокрема, йдеться про забезпечення освіти й охорони здоров'я членів сімей, розвиток підприємництва, покращення можливостей зайнятості шляхом створення нових робочих місць реемігрантами тощо [1]. Водночас міграція викликає низку гострих проблем у контексті розвитку людського потенціалу. Основними проблемами соціально-економічного розвитку України, пов'язаними з міжнародною міграцією, є такі:

- 1) втрата демографічного потенціалу;
- 2) посилення міграційного відпливу внаслідок невідповідності попиту і пропозиції на національному ринку праці;
- 3) втрата трудового та освітньо-кваліфікаційного потенціалу;
- 4) необхідність стимулювання зворотних міграційних потоків та формування людського потенціалу реемігрантів;
- 5) розробка заходів з використання грошових переказів мігрантів;
- 6) боротьба з нелегальними міграційними потоками;
- 7) інтеграція іммігрантів.

Втрата демографічного потенціалу

Важливим кількісним показником людського потенціалу країни є загальна кількість населення. В Україні відбувається її постійне зниження через природне скорочення та міграційний вплив.

За обсягами еміграції Україна посідає п'яте місце у світі після Мексики, Індії, Російської Федерації та Китаю. За оцінками Світового банку, станом на 2010 рік загальний обсяг еміграції з України склав 6,6 млн осіб [2].

Еміграція ускладнює демографічну ситуацію внаслідок послаблення сімейних зв'язків, несталості шлюбів, поширення соціального сирітства [3], зниження потенціалу здоров'я мігрантів через шкідливі умови роботи, частої відсутності права на отримання медичної допомоги за кордоном, погіршення вікової структури населення, його старіння та скорочення подальшого відтворення людського потенціалу через переважний вплив осіб працездатного та репродуктивного віку [3]. Серед трудових емігрантів з України переважають особи віком 20–49 років, а максимальний рівень участі у зовнішніх трудових міграціях характерний для осіб 25–29 років [4].

Міграційний вплив населення в Україні супроводжується низькими показниками природного приросту. Якщо для заміщення старих поколінь новими необхідний рівень народжуваності складає 2,2-2,3 дитини на одну жінку, то в Україні цей показник у 2009 році склав 1,46 [5-6]. Для України характерний високий рівень смертності населення та, відповідно, невисока порівняно з розвиненими країнами середня очікувана тривалість життя при народженні [5]. Якщо у країнах ЄС показники тривалості життя на 2008 рік склали для жінок 82,4, а для чоловіків – 76,4, то в Україні – 74,9 і 63,8 відповідно [6-7].

Депопуляційні тенденції спостерігаються в Україні з другої половини 1990-х і продовжують зростати: за період 2001–2011 рр. населення скоротилося майже на 3 млн осіб [6]. Одним із чинників депопуляції є старіння населення – збільшення питомої ваги пенсіонерів та зменшення осіб працездатного віку. Динаміка розподілу населення за віком за 2001–2010 роки свідчить про поступове зменшення чисельності вікових груп 15–24 та 24–45 років й одночасне збільшення кількості осіб старше 45 років [6]. Зменшення частки дітей призводить до скорочення частки працездатного населення у майбутньому.

Демографічне навантаження в Україні особами у старшому за працездатний вік на 1000 осіб працездатного віку у 2010 році скла-

ло 406 осіб [8]. За прогнозами ООН, до 2050 року близько половини населення України буде старше за 45 років [8]. Старіння населення призводить до соціально-економічних проблем, пов'язаних з утриманням осіб пенсійного віку.

У розвинених країнах депопуляційні тенденції компенсуються стабільним міграційним припливом працездатного населення, що сприяє збільшенню його чисельності та позитивно впливає на вікову структуру. За умов додатного міграційного приросту частка молоді в структурі населення зростає, відповідно з часом збільшується народжуваність і зменшується смертність, особливо після прибуття вихідців з країн із традиційно високою народжуваністю.

В Україні на сьогодні міграційний приріст є недостатнім для компенсації скорочення населення, що зумовлено низькими показниками соціально-економічного розвитку, які зменшують міграційну привабливість країни. Але в перспективі саме імміграція може стати реальним джерелом поповнення людського потенціалу України.

Посилення міграційного впливу внаслідок невідповідності попиту і пропозиції на національному ринку праці

В Україні триває розбалансованість між професіями, на які існує значна потреба у роботодавців, і професіями спеціалістів-випускників. 32 % населення України отримують або отримали вищу освіту, натомість частка осіб, які здобувають технічну та професійну освіту, є досить низькою – 6,7 % (у багатьох країнах ЄС цей показник перевищує 30 %). Як наслідок, працедавці в Україні не можуть задовольнити свою потребу у працівниках окремих кваліфікацій [9]. У загальній кількості вільних робочих місць, заявлених підприємствами, установами та організаціями у 2010 році, кожне п'яте було на промислових підприємствах у професійній групі кваліфікованих робітників [10].

У 2009 році близько 50 % загальної кількості випущених на ринок праці закладами вищої освіти склали спеціалісти із соціальних наук, бізнесу і права [11], хоча реальна потреба у них на 2010 рік становила близько 30 % [10]. Дослідження Європейського фонду освіти підтверджують, що система освіти в Україні зміщена в бік гуманітарних та економічних наук і нездатна задовольнити зростаючу потребу ринку праці в інженерах та інших технічних спеціалістах [12].

Стратегічні пріоритети, №1 (22), 2012 р.

Невідповідність між підготовленим освітньо-кваліфікаційним потенціалом і потребою в ньому суб'єктів господарювання призводить до неможливості його ефективної реалізації. У 2010 році кількість непрацевлаштованих після закінчення загальноосвітніх та вищих навчальних закладів I–IV рівнів акредитації зросла до 16,2 % загальної кількості безробітних порівняно з 14,1 % у 2009 році [10]. В Україні не розроблені заходи, що заохочували б працевлаштувати випускників ВНЗ без досвіду роботи на перше робоче місце.

У результаті більшість осіб із незатребуваними професіями працевлаштовуються не за спеціальністю, втрачаючи набуту фахову освіту і кваліфікацію, або вирішують проблему працевлаштування виїздом за кордон, де їх людський потенціал працює на благо іншої країни.

Втрата трудового та освітньо-кваліфікаційного потенціалу

Крім структурної невідповідності попиту і пропозиції на ринку праці України, іншими чинниками втрати трудового та освітньо-кваліфікаційного потенціалу внаслідок еміграції є значно вищий рівень оплати праці та доходів населення, кращі можливості самореалізації та високий рівень життя у країнах призначення. За оцінками Міжнародної організації з міграції, у 56 % випадків основною причиною міграції є покращення умов життя та перспектива отримання вищої заробітної плати [13]. Під час вибіркового дослідження потенційної міграції експертами Європейського фонду професійного навчання, проведеного у 2008 році, 13,9 % опитаних (середній вік – 29 років) основною причиною міграції назвали влаштування на краще оплачувану роботу [14]. Середня заробітна плата українського мігранта за кордоном становить 820 дол. США, що майже втричі вище за середню заробітну плату в Україні – 281 дол. США [12].

Ще однією перешкодою реалізації освітньо-кваліфікаційного потенціалу населення України є небажання роботодавців працевлаштувати осіб, які перейшли віковий бар'єр 45 років, та випускників освітніх закладів без досвіду роботи. У 12 % випадків причиною еміграції є неможливість знайти роботу в Україні [14].

Характерним для еміграції з України є процес «розтрати мізків»: висококваліфіковані мігранти з незатребуваними або низько-

оплачуваними на національному ринку праці професіями емігрують для праці на некваліфікованих роботах у сфері послуг, домашньому господарстві, готельно-ресторанному бізнесі, сільському господарстві. 35,5 % українських емігрантів з вищою освітою є некваліфікованими робітниками за кордоном. Причини такої тенденції: по-перше, трудові мігранти покривають дефіцит робочої сили країн призначення, працюючи на тих робочих місцях, що не приваблюють місцеве населення; по-друге, роботодавці країн призначення зменшують витрати на робочу силу, наймаючи мігрантів [3].

Важливе значення у розподілі трудових мігрантів за видами економічної діяльності має гендерний фактор. В Італії близько 90 % жінок-мігрантів працюють у домашньому господарстві, у Польщі 66,7 % – у сільському господарстві, у Росії понад 30 % – у роздрібній торгівлі. Чоловіки в усіх країнах призначення здебільшого зайняті на будівництві, хоча у Росії значна їх частка (11 %) працює на транспорті, а в Польщі – у сільському господарстві (майже 35 %) [15].

За дослідженням Інституту демографії та соціальних досліджень НАН України, на будівництві зайняті українські трудові мігранти, які до виїзду працювали в сільському господарстві, промисловості, транспорті та зв'язку, державному управлінні, були зайняті в операціях з нерухомим майном. Трудові мігранти, які в Україні працювали у сфері освіти та охорони здоров'я, в країнах призначення працюють як домашня прислуга [15]. Показовими є зміни видів діяльності українських жінок при еміграції до Італії. Більшість із них, які працювали на виробничих підприємствах, в галузях медицини й освіти, змінили свої професії на прибиральниць, доглядальниць за хворими та особами похилого віку [16].

Якщо у загальноміграційних процесах Україна є одночасно країною і походження, і призначення мігрантів, то у міграції кваліфікованого та висококваліфікованого населення вона тривалий час є виключно країною походження. За період 1991–2008 рр. з України виїхало 626 докторів наук, а за період 1996–2008 рр. – 1212 кандидатів наук [17]. Основними мотивами еміграції стали кращі можливості реалізації власного потенціалу та завдяки цьому отримання більших доходів і підвищення рівня добробуту.

Трудова еміграція має переважно тимчасовий характер – середній термін міграції, названий потенційними мігрантами, становить 2 роки. Лише 8,8 % потенційних мігрантів планують емігрувати назавжди, а 55,6 %

вважають, що досвід, набутий за кордоном, покращить можливості їх працевлаштування в Україні після повернення [3]. Таким чином, сприяння зворотним міграційним потокам і використання людського потенціалу реемігрантів є перспективним напрямом міграційної політики України.

Необхідність стимулювання зворотних міграційних потоків та формування людського потенціалу реемігрантів

За даними дослідження Європейського фонду професійного навчання, мігранти, які повернулися, складають в Україні 3,2 % населення. Реемігранти є переважно особами працездатного віку з високим рівнем освіти – їх середній вік становить 37 років, 37,5 % мають вищу освіту. Набутий в еміграції досвід допомагає працевлаштуватись в Україні при поверненні: 72,9 % реемігрантів наймаються на роботу, 6,6 % стають роботодавцями, 11,1 % – самозайнятими. 12,4 % зворотних мігрантів отримують освіту або проходять навчання за кордоном. Навчання включає мовні курси, підвищення кваліфікації, стажування на робочому місці, університетські курси [14].

Вирішення проблеми ефективного використання набутого людського потенціалу реемігрантів та створення відповідних умов для заохочення їх повернення в Україну має стати важливим напрямом державної міграційної політики. Пріоритетним аспектом у цьому є сприяння поверненню українських студентів, які навчаються за кордоном, для реалізації в Україні набутого ними освітньо-кваліфікаційного потенціалу шляхом створення привабливих умов працевлаштування. За даними ЮНЕСКО, у 2009 році за кордоном навчалися 27,9 тис. громадян України, з них 43 % – у Російській Федерації, 23 % – у Німеччині, 6 % – у США, 5 % – у Франції, 4,5 % – у Чеській Республіці, 3,5 % – в Угорщині [11].

Привабливість країни для реемігрантів та іммігрантів визначається показниками соціально-економічного розвитку. Вони включають складники розвитку людського потенціалу за Індексом людського розвитку (ІРЛ), відповідні державні видатки на цю сферу, рівні зайнятості й охоплення населення вищою освітою та показники, що характеризують рівень розвитку економіки порівняно з іншими країнами світу.

У 2010 році ІЛР суттєво зменшився у зв'язку з післякризовим скороченням ВВП на душу населення (0,71 порівняно з 0,796 у 2009 році) та зміною загальної методики його

розрахунку [18]. Зокрема, показник індексу освіти почав ураховувати тривалість навчання протягом життя людини, за яким Україна має нижчі значення, ніж за попереднім розрахунком, що враховував початкову грамотність та сукупну частку населення, яке навчається.

Відповідно до звітів із глобальної конкурентоспроможності якості системи освіти України знизилась із 4,2 пунктів у 2008 році до 3,9 пунктів у 2010 році (країна перемістилась із 40-го на 56-те місце за цим показником у рейтингу зі 133 країн світу) [19].

Індекс глобальної конкурентоспроможності вказує на те, що Україна останніми роками втратила позиції в економічному розвитку. Основною причиною падіння її рейтингу стало поширення деструктивних наслідків світової фінансово-економічної кризи 2008-2009 років у всіх сферах економіки. У 2010-2011 роках Україна посіла 89-у позицію зі 139-ти країн порівняно з 69-ю у 2007 році. Вона відкотилася назад за всіма трьома групами складників рейтингу: базовими вимогами (з 90-го на 102-е місце); посилювачами ефективності (з 66-го на 72-е) та факторами інноваційного розвитку (з 75-го на 88-е) [20]. Україна перейшла на попередній етап розвитку зі стадії економіки, орієнтованої на ефективність, до стадії переходу від факторно-орієнтованої економіки до економіки, орієнтованої на ефективність. Найбільше зниження рейтингу відбулося за такими складниками: державні та приватні інституції, макроекономічна стабільність, ефективність ринку товарів, розмір ринку, рівень розвитку фінансового ринку та рівень розвитку бізнесу. Водночас зростання рейтингу спостерігається у складниках розвитку інфраструктури, охорони здоров'я та початкової освіти, вищої освіти і професійної підготовки, ефективності ринку праці та оснащення новітніми технологіями [9, 21].

Головним аспектом державної політики в післякризовий період є подолання проблемних чинників бізнес-середовища, забезпечення макроекономічної стабільності, ефективне регулювання діяльності державних і приватних інституцій та загальне покращення соціально-економічних умов для розширення можливостей залучення людського потенціалу з перспективою його подальшого розвитку.

Розробка заходів із використання грошових переказів мігрантів

За даними Світового банку, грошові перекази українських емігрантів зросли з 829 млн дол. у 2006 році до 5 млрд 289 млн дол. у

Стратегічні пріоритети, №1 (22), 2012 р.

2010 році [22]. Ці перекази стали важливим джерелом існування населення. Грошові перекази є значно ефективнішим інструментом боротьби з бідністю, ніж офіційна допомога тим групам населення, які її потребують. Домогосподарства самостійно визначають напрями витрат отриманих коштів, реалізуючи власні стратегії скорочення бідності [21]. Основні напрями витрат грошових переказів домогосподарствами України – це задоволення щоденних потреб, придбання житла та товарів тривалого використання, оплата навчання тощо. Тобто вони спрямовані на підвищення рівня та якості життєвих та освітніх складників людського потенціалу.

У контексті спрямування грошових переказів на цілі розвитку людського потенціалу головними проблемами постають: по-перше, необхідність детального аналізу мультиплікативного ефекту від притоку грошей в економіку України; по-друге, розробка відповідних механізмів їх використання як інвестицій у розвиток інфраструктури, сфери охорони здоров'я, житлово-комунального господарства, освіти, широкого впровадження інформаційно-комунікативних технологій, інноваційно-наукової діяльності.

Боротьба з нелегальними міграційними потоками

Згідно з даними дослідження Українського центру соціальних реформ у 2007-2008 роках близько 23,2 % емігрантів з України перебували у країнах призначення незаконно [9]. Про значну кількість нелегальних трудових мігрантів з України у Європейському Союзі свідчать дані, отримані після здійснення програм легалізації у деяких країнах призначення: у Португалії було легалізовано 65500 українських нелегальних мігрантів, в Італії – 117000, в Іспанії – 7600 [15]. Незаконне перебування українських емігрантів за кордоном супроводжується низкою проблем: порушенням їх прав, несприятливими умовами праці, загрозами експлуатації й торгівлі людьми тощо. Наслідком цього є загальне зниження людського потенціалу осіб, які мігрували. За даними дослідження «Обстеження трудової міграції в Україні», що проводилося Державним комітетом статистики України та Українським центром соціальних реформ у червні 2008 року, близько 40 % мігрантів з України були незадоволені умовами праці в країнах призначення [23].

Водночас географічне розташування України зумовлює проходження її територією міграційних шляхів із слаборозвинених країн

Сходу та Півдня до Європи, що збільшує роль нашої країни як однієї з основних транзитних країн світу. Набуття спільного кордону з ЄС після розширення об'єднання у 2004 і 2007 роках та одночасне існування безвізового режиму з Російською Федерацією, Білоруссю і Молдовою посилює інтенсивність транзитних потоків нелегальних мігрантів через Україну, передусім в азієсько-європейському напрямі. У 2010 році головними країнами походження нелегальних мігрантів стали країни Азії та Африки – Афганістан, Китай, Пакистан, Грузія, Узбекистан, Індія, Сомалі, Єгипет, Ірак [24].

У 2009 році близько 9 % виявлених нелегалів подали заяви про надання статусу біженця [24]. Отримання цього статусу забезпечує їм можливість інтеграції в українське суспільство та підвищення людського потенціалу – доступу до дошкільної, середньої та вищої освіти, визнання дипломів і працевлаштування на рівних правах із громадянами України. Втім, відсоток позитивних рішень щодо надання статусу біженця є досить низьким: у 2009 році із 1225 поданих заяв статус біженця надано лише 125 особам [11]. Це зумовлює перебування на території України значної кількості іноземних громадян без урегульованого статусу, відповідно, створює значні труднощі для їх залучення до національного ринку праці, отже, і реалізації людського потенціалу цих осіб.

Нелегальним міграційним потокам сприяє в'їзв відносини України із сусідніми державами, відсутність контролю за діяльністю юридичних і фізичних осіб, які запрошують і працевлаштовують іноземців, наявність на українській території мережі посередників нелегальної міграції, можливості нелегального проживання і працевлаштування, відсутність ефективного механізму депортації іноземців, що нелегально перебувають у країні [25]. Оскільки заробітна плата в Україні є порівняно низькою, нелегальні мігранти не намагаються працевлаштуватися за наймом, як це відбувається у країнах ЄС, а зайняті переважно приватною комерційною діяльністю. Загрози перебування нелегальних мігрантів на території України полягають у відсутності суспільної інтегрованості та маргіналізації даних груп населення, погіршенні криміногенної ситуації, деградації людського потенціалу в осередках їх перебування.

Без легалізації та інтеграції іммігранти не поповнюють кількісно і якісно людський потенціал України, швидше сприяють його деградації своєю незаконною діяльністю.

Інтеграція іммігрантів

За оцінками експертів Світового банку, більшість країн Азії та Африки можуть стати постачальниками мігрантів до України в найближчому майбутньому [2]. У зв'язку з цим на перший план виходить їх соціально мирне і економічно ефективно входження в українське суспільство. На сьогодні в Україні законодавчо не встановлено процедуру соціально-економічної інтеграції іммігрантів, не розроблено відповідних міграційних програм, які б включали даний аспект імміграції. Водночас формування демографічного складника людського потенціалу України за рахунок імміграції на постійній основі передусім вимагає вирішення проблеми адаптації та працевлаштування. Важливим є використання досвіду європейських країн, у яких інтеграційні програми передбачають мовну підготовку, навчальні курси з ознайомлення іммігрантів із законодавством, культурою та історією країни призначення, професійну підготовку із подальшим працевлаштуванням відповідно до потреб ринку праці.

Невирішеними проблемами залишаються впровадження рівних умов вступу та навчання у вищих навчальних закладах (сьогодні іноземці оплачують навчання у збільшеному розмірі [24]), спрощення процедури визнання іноземних дипломів, питання возз'єднання сімей, доступу іммігрантів до освіти й соціального захисту, їх соціальної та культурної інтеграції.

Для створення можливостей формування та накопичення людського потенціалу за рахунок міграції у даній сфері слід передбачити такі заходи.

1. Попередження впливу населення за кордон шляхом розробки спеціальних програм тимчасової зовнішньої зайнятості.

2. Вибіркове залучення працездатних іммігрантів з подальшою їх інтеграцією в українське суспільство на основі попереднього визначення демографічної потреби у людському потенціалі.

3. Вибіркове залучення іммігрантів за їхньою освітою та кваліфікацією, відповідно до попередньо досліджених потреб національного ринку праці.

4. Залучення і подальше працевлаштування іноземних студентів. Це є на сьогодні найефективнішим джерелом накопичення освітньо-кваліфікаційного потенціалу. Щорічне зростання кількості іноземних студентів в Україні (з 16,5 тис. у 2000 році до 50 тис. у 2010 році) [12, 19] свідчить про доцільність використання їх людського потенціалу для задоволення потреби ринку праці у високо-

кваліфікованих працівниках і соціально-економічного розвитку країни загалом. Іноземні випускники українських вузів є підготовленими висококваліфікованими спеціалістами, за залучення яких точиться конкурентна боротьба на міжнародному ринку праці, передусім серед розвинених країн. Тому створення умов для працевлаштування цих спеціалістів в Україні та подальшої реалізації їх людського потенціалу, що нині визнаний відповідним чинником економічного зростання [26], є однією з основних детермінант підвищення конкурентоспроможності країни. Зважаючи на різноманітність країн походження іноземних студентів (Китай, Росія, Йорданія, Індія, Туркменістан, Іран, Сирія, Молдова, Малайзія, Туреччина, Марокко, Туніс, Ліван, В'єтнам, Пакистан та інші) [11], важливим напрямом розробки інтеграційних програм в Україні є адаптація, соціально-культурна інтеграція та працевлаштування іноземних студентів.

5. Ефективне використання людського потенціалу в країні, що передбачає усунення диспропорції між попитом і пропозицією на ринку праці, стимулювання міжрегіональної мобільності трудових ресурсів.

6. Створення належних умов працевлаштування для реемігрантів та пільгових умов організації ними підприємницької діяльності. Це сприятиме реалізації в Україні підвищеного за кордоном людського потенціалу (набутого досвіду, навичок, знань, методів управління, інновацій у виробництві та наданні послуг тощо). Досвід країн Латинської Америки свідчить, що підприємницька діяльність реемігрантів зумовлює ввезення в країну новітнього обладнання, стимулює модернізацію окремих галузей виробництва, заохочує залучення інвестицій і торгівлю з країнами призначення [26].

7. Проведення соціально-економічних реформ, що підвищать привабливість України для кваліфікованих іммігрантів.

8. Створення умов для спрямування грошових переказів мігрантів у сфері економіки, що визначають розвиток людського потенціалу.

9. Впровадження комплексної програми адаптації та інтеграції мігрантів у соціально-економічний простір України на законодавчому рівні.

Висновки

Висвітлені тенденції міграційних процесів та пов'язані з ними проблеми соціально-економічного розвитку вимагають удосконалення української міграційної політики на

Стратегічні пріоритети, №1 (22), 2012 р.

основі відповідного законодавчого та інституційного забезпечення. Нагальними питаннями є прийняття Закону України «Про Концепцію міграційної політики України» (відповідно до частини 10 статті 92 Конституції України) та розширення функцій Міграційної служби в економічній і соціальній сферах.

Потребують подальших досліджень проблеми розробки комплексу заходів міграційної політики та їх законодавчого регулювання.

Заходи міграційної політики мають урахувати роботу з емігрантами, реемігрантами та іммігрантами для забезпечення всебічних можливостей збереження та накопичення людського потенціалу України. Міграційна політика має бути вбудована в загальну стратегію економічного розвитку України та втілювати ефективний механізм перерозподілу людського потенціалу з урахуванням світових соціально-економічних та міграційних тенденцій.

Список використаних джерел

1. *Людський розвиток в Україні : інноваційний вимір* : монографія / за ред. Е. М. Лібанової. – К. : Ін-т демографії та соц. дослідж. НАН України, 2008. – С. 127.
2. *Migration and Remittances Factbook 2011* / The International Bank for Reconstruction and Development ; The World Bank. – 2011. – 265 р.
3. *Зовнішня трудова міграція населення України*. – К. : Інформат.-аналіт. агентство, 2009. – 120 с.
4. *Комплексний демографічний прогноз України на період до 2050 р.* / ав. кол. ; за ред. чл.-кор. НАНУ, д. е. н., проф. Е. М. Лібанової. – К. : Укр. центр соц. реформ, 2006. – 183 с.
5. *Львів, Л. М.* Ефективність відтворення трудового потенціалу України : монографія / Л. М. Львів. – К. : Енергія плюс, 2007. – С. 24.
6. *Формування ринкової економіки* : зб. наук. пр. Спец. вип. Демографічний розвиток України та пріоритетні завдання демографічної політики : Матеріали міжнар. наук.-практ. конф. Т. 2 : Демографічні аспекти регулювання та відтворення трудового потенціалу / Київ. нац. екон. ун-т ім. Вадима Гетьмана ; О. О. Беляєв (відп. ред.) – К. : КНЕУ, 2006. – С. 94-95.
7. *Євростат* / Статистичний комітет Європейського Союзу [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=tps00025&language=en>
8. *Населення України* / Державний комітет статистики України. Ін-т демографії та соц. дослідж. НАН України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://stat6.stat.lviv.ua/PXWEB2007/Quicktables/KEY_IND/key_index.asp
9. *Hofmann, M.* Ukrainian Migration : An Analysis of Migration Movements To, Through and From Ukraine / M. Hofmann, D. Reichel / International Centre for Migration Policy Development. – 47 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.integrationsfonds.at/fileadmin/Integrationsfond/5_wissen/Dossier_n9/Ukraine_n10.pdf
10. *Ринок праці у 2010 році* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : mirpal.org/files/files/Рынок%20труда%20в%20Украине_2010.pdf
11. *UNESCO Institute for Statistics* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://stats.uis.unesco.org/unesco/TableViewer/tableView.aspx?ReportId=167>
12. *Ukraine Country Report. Working document // ENPI 08-14 Black Sea Labour Market Reviews* / European training Foundation. – 2009. – January [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.etf.europa.eu/pubmgmt.nsf/%28getAttachment%29/0305917BB9684A9FC125755F00460682/\\$File/NOTE7PBGXZ.pdf](http://www.etf.europa.eu/pubmgmt.nsf/%28getAttachment%29/0305917BB9684A9FC125755F00460682/$File/NOTE7PBGXZ.pdf)
13. *Migration in Ukraine. Facts and Figures // Migration For the Benefit of All / International Organization for Migration. Mission in Ukraine*. – 2011. – 6 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://iom.org.ua/en/pdf/Facts&Figures_b5_en_f.pdf
14. *Розвиток людських ресурсів і міграційна політика в Україні 2008* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.etf.europa.eu/pubmgmt.nsf/\(getAttachment\)/35847CEC6861C207C12574B9005665F4/\\$File/NOTE7J5LFR.pdf](http://www.etf.europa.eu/pubmgmt.nsf/(getAttachment)/35847CEC6861C207C12574B9005665F4/$File/NOTE7J5LFR.pdf)
15. *Migration in Ukraine : A Country Profile 2008* / ed. by Sheila Siar ; International Organization for Migration. – 2008 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : publications.iom.int/bookstore/free/Ukraine_Profile2008.pdf
16. *Акімов, Д.* Arrivederci Ucraina?.. Buon Giorno Italia... / Д. Акімов // Атлантична панорама. – 2009. – № 6 (25) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.atp.mil.gov.ua/number/25/282.htm>
17. *Майданик, И. П.* Интеллектуальная миграция в Украине в контексте международного научного сотрудничества / И. П. Майданик // Население и общество. – № 405-406 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://demoscope.ru/weekly/2010/0405/analit06.php>
18. *Human Development Report 2010. 20th Anniversary Edition. The Real Wealth of Nations : Pathways to Human Development* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2010/>

19. *Global Competitiveness Reports* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.weforum.org/issues/global-competitiveness>
20. *Звіт* про конкурентоспроможність України 2010. Назустріч економічному зростанню та процвітанню [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.feg.org.ua/docs/Competitiveness_report_2010_ua.pdf
21. *Adams, R. H.* The Impact of International Migration and Remittances on Poverty / R. H. Adams, J. Page // Conference on Migrant Remittances. London, October 9-10. – 2003. – 26 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.siteresources.worldbank.org/.../III_Page_Adams_Impact_of_International_migration_and_remittances_on_poverty.doc
22. *The World Bank Indicators* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://data.worldbank.org/indicator/>
23. *Малиновська, О. А.* Міграційна політика України : стан і перспективи розвитку / О. А. Малиновська. – К. : НІСД, 2010. – 32 с.
24. *Інформаційно-аналітичні* матеріали з міграційної ситуації в Україні у 2009 році / Державний комітет України у справах національностей та релігій [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.scnm.gov.ua/control/uk/publish/article;jsessionid=D9B3164C241DE297407DDFA816804B31?art_id=134359&cat_id=47922
25. *Пирожков, С. І.* Вибрані наукові праці : у 2 т. Т. 1 : Демографічний і трудовий потенціал / С. І. Пирожков. – К. : НАН України, Ін-т демографії і соц. дослідж., Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2008. – 933 с.
26. *Human Development Report 2009. Overcoming barriers : Human mobility and development.* United Nations Development Programme. – New York, 2009. – 217 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : hdr.undp.org/en/media/HDR_2009_EN_Complete.pdf

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ПОЛІТИКИ МУЛЬТИКУЛЬТУРАЛІЗМУ: НАСЛІДКИ ТА ПРОГНОЗИ

Розумна Оксана Петрівна,
кандидат філософських наук

Проаналізовано теоретичні засади політики мультикультуралізму в Європі у зв'язку з попередніми етапами політичного вирішення етнокультурних проблем (асиміляція) та політикою міжкультурного діалогу. Простежено зв'язок між дискусіями про європейську ідентичність і новою культурною політикою Ради Європи.

Ключові слова: мультикультуралізм, культурне розмаїття, міжкультурний діалог, європейська ідентичність.

Упродовж двох останніх століть національно-культурні питання поставали перед урядами наймогутніших держав і вирішувалися різними шляхами. Мандри і завоювання, а пізніше міграції на тлі європоцентризму одночасно з економічними мали й культурні наслідки. В одному ряду з мультикультуралізмом стоять інші політики – колоніалізм, нацизм, політика асиміляції (американська концепція «плавильного котла» – *«melting pot»*) і сучасна політика міжкультурного діалогу як відповідь на ситуацію в Європі, що окреслюється поняттям «культурного розмаїття». Кожна з цих політик є недосконалою, у вирішальний момент історії не спрацьовувала, тож доводилося від неї відмовитися та реагувати на етнокультурні виклики по-новому.

Хронологічно й історично концепція мультикультуралізму виникає між періодами панування асиміляційних підходів і становлення сучасної теорії міжкультурного діалогу.

Уявлення про мультикультуралізм змінювалися на кожному з етапів його розвитку, перебуваючи під впливом тих чи інших рухів за ідентичність або політики ідентичності. Мультикультуралізм не був однорідним явищем і суттєво відрізнявся у різних соціокультурних контекстах. Його реальне наповнення відрізнялося в окремих країнах, а також змінювалося в часі.

Термін «мультикультуралізм» може тлумачитися у трьох значеннях – як історичне явище; як певний стан розвитку сучасних суспільств; як ідеологічна доктрина, на яку спирається політика урядів, спрямована на задоволення прав етнічних і культурних груп,

Стратегічні пріоритети, №1 (22), 2012 р.

і як теоретичне обґрунтування філософських засад цієї політики, концепція.

Оскільки мультикультуралізм як термін має широкий спектр тлумачень, його визначення супроводжуються певними уточненнями. Зокрема, у Білій книзі з міжкультурного діалогу наголошується, що це поняття, знаходячись в одному понятійному ряду з політикою асиміляції, розуміється як особливий політичний підхід, «тоді як терміни «культурне розмаїття» і «багатокультурність» означають емпіричний факт існування різних культур та їхню взаємодію в межах певного простору і соціальної організації» [1, с. 14–20].

Як зазначає В. Малахов, є два рівні проблематики – соціальна реальність і дискурс із приводу цієї реальності [9, с. 48]. Відповідно можна виділити різні рівні, на яких може відбуватися дослідження проблем мультикультуралізму. Перший – соціокультурний, що досліджує багатонаціональне суспільство з його вимогою задоволення культурних потреб усіх представників даної спільноти. Другий – аналіз державної політики, що має забезпечувати високий рівень толерантності задля суспільної консолідації засобами задоволення культурних потреб відповідних спільнот. Третій – узагальнюючий, він досліджує філософські засади цієї політики та різні площини виявлення етнокультурних проблем у суспільствах.

Канадський вчений Вілл Кимліка (*Will Kymlicka*), якого можна вважати родоначальником теорії мультикультуралізму, виділяє три етапи її розвитку, пов'язаних з різними соціокультурними проблемами та політиками їх вирішення. В теоріях 70-80-х років ХХ ст. мультикультуралізм розглядався як форма

лобіювання групових прав певних громад для їх визнання та захисту. Цей період становлення мультикультуралізму вчений називає «мультикультуралізм як комунітаризм». На другому етапі («мультикультуралізм у рамках лібералізму») ставиться питання про його роль і місце в розвитку ліберального суспільства [5, с. 11]. На третьому етапі «мультикультуралізму як націєбудівництва» актуалізується проблема самозахисту меншин за умов побудови національної держави.

Втім, у політичній практиці поняття «мультикультуралізм» виникає значно раніше, ніж у соціальній теорії, ним уже у 1957 році характеризують політику Швейцарії по відношенню до немісцевого населення. У значенні політичної доктрини це поняття почало вживатись у 1971 році завдяки прийняттю канадським урядом прем'єр-міністра П'єра Е. Трюдо Офіційного акта про мультикультуралізм, що мав запобігати квебекському сепаратизму. Центральна влада Канади намагалася нейтралізувати сецесійні наміри франкомовного Квебека, заспокоївши англословну більшість відносно національно-політичної цілісності країни. При цьому наголошувалося на відмінності понять мультикультурний і мультинаціональний, оскільки друге ніколи не було метою урядів, що провадили політику мультикультуралізму. Мультикультуралізм відомий і як державна політика Австралії в часи, коли загрозливо скоротилася хвиля мігрантів до країни.

Офіційне визнання ідей мультикультуралізму в Європі пов'язане з перемогою лейбористів у Великій Британії в 1997 році та коаліції соціал-демократів і «зелених» у Німеччині у 1998 році. Характерно, що в межах Європи мультикультуралізм як рух не поширювався з метою захисту інтересів етносів-автохтонів, яких поглинули держави в процесі централізації. Етнокультурні цінності національностей, що увійшли до складу Франції, зокрема право розмовляти і навчатися рідною мовою, якого добивалися бретонці, корсиканці, ельзасці, було жорстко проігнороване політикою асиміляції. В цій країні, де асиміляція була досить потужною політикою держави, мультикультуралізм як державна стратегія практично не розвивався та жорстко критикувався.

Для Європи мультикультуралізм був передусім інструментом вирішення проблем мігрантів. А оскільки здебільшого йшлося про мігрантів з країн Півдня та Сходу, зокрема мусульман, то на теренах Європи, яка впродовж останніх десятиліть стає більш світською, все більшого вживання набуває поняття

«європейський іслам», особливо в контексті політики і практики мультикультуралізму. Ілюстрацією толерантного ставлення на державному рівні до носіїв «європейського ісламу» є події в Брюсселі 11 вересня 2007 року, коли влада розігнала мітинг пам'яті жертв терактів у США, аби не образити мігрантів-мусульман.

Серед дослідників мультикультуралізму є велика кількість тих, хто його критикує. Зокрема, «інший бік» цієї політики представлений у дослідженнях російських учених. Так, В. Малахов акцентує на такій якості мультикультуралістської ідеології, як етнізація соціального дискурсу, з огляду на яку він обґрунтовує недоцільність впровадження політики мультикультуралізму у Російській Федерації, висловлюючи позицію тих кіл, що вважають її «антинаціональною».

Дослідник наголошує, що мультикультуралізм ототожнює етнічність і культуру, що є справедливим лише у випадку традиційних спільнот, але не відповідає дійсності сучасного індустріального та постіндустріального суспільства. В. Малахов виходить із того, що «культура, окрім кодифікації в інститутах, передбачає також певну систему знання. Якою мірою правомірно говорити про безліч культур, якщо їх представники – завдяки єдиній системі освіти і єдиній системі масової комунікації – поділяють одну й ту саму систему знання? Схоже, що адепти мультикультуралізму схильні вести мову про «культури» там, де насправді мають місце субкультури» [9, с. 50]. Російський учений критикує політику мультикультуралізму, вказуючи на таку її ваду, як сприяння етнізації суспільного дискурсу: «Осмислюючи соціально-класові та соціально-групові відмінності в расових і етнічних термінах, мультикультуралізм остаточно закріплює дискримінацію» [9, с. 52].

Такий погляд на ідеологію мультикультуралізму дозволяє зрозуміти причини, з яких ця політика себе не виправдала, наприклад у США, коли простежувалася тенденція зводити суспільні протиріччя до протиріч ментальних, у тому числі пов'язаних з етнічністю.

Мультикультуралізм у Німеччині пов'язаний з іменем Хайнера Гайсслера, діяча коаліції ХДС-ХСС. З інструментальною метою відповідні пропагандистські положення використовувалися представниками великих підприємств, стурбованих погіршенням ситуації на ринку праці у зв'язку зі зменшенням кількості іммігрантів.

Події, що актуалізують тему мультикультуралізму сьогодні й водночас означають завершення спроб реалізації відповідної доктри-

Стратегічні пріоритети, №1 (22), 2012 р.

ни, – це синхронізовані в часі заяви перших осіб кількох європейських країн щодо фактичного провалу цієї політики. Зокрема, визнання «підривної» ролі мультикультуралізму в питанні національної єдності призвело до появи теорії «інтегруючого мультикультуралізму», сутністю якого є співпраця багатьох культур на благо однієї нації.

Вітчизняна дослідниця мультикультуралізму Антоніна Колодій пропонує розглядати модель «інтегрального мультикультуралізму» як найприйнятнішу для етнокультурної політики в Україні. Ця позиція обґрунтовується тим, що такий *мультикультуралізм* «згладжує суперечності і сприяє порозумінню, визнає актуальність для молодих національних держав перевіреного принципу: одна держава – одна домінуюча *соцієтальна культура*», а *відтак він* може бути прийнятний як «орієнтир етнополітики для посткомуністичних суспільств, у тому числі й України, які змушені поєднувати завдання модерної і постмодерної епох» [7, с. 10].

Власне, запропонована А. Колодій модель вимагає від членів мультикультурного суспільства заявити про себе внесками в побудову спільного блага. На нашу думку, така модель втілюється в запропонованій нещодавно європейській стратегії міжкультурного діалогу і справді відповідає сучасним потребам України в консолідації етнокультурними засобами. В її парадигмі враховано наслідки політики мультикультуралізму, що стала відповіддю на нову соціокультурну реальність, описану і позначену в офіційних документах як «культурне розмаїття». Рішення на користь культурного розмаїття, до прийняття яких були залучені діячі культури і мистецтва, втілились у соціальних проектах Ради Європи і наукових дослідженнях, обговорювалися на зустрічах найвищого рівня, були враховані при виробленні відповідної стратегії, напрацюванні концепцій, в інших документах.

Відтоді, як політика мультикультуралізму стала історією європейського співтовариства і як практика відходить у минуле, з'являється можливість нових наукових оцінок її результативності і досліджень її саме в контексті успішності, реалізованості та проєкції на сучасне культурне обличчя Європи.

Стратегічну роль для європейської спільноти мала доповідь Групи видатних осіб Ради Європи «Жити разом: поєднання різноманіття і свободи в Європі 21-го століття», у якій підкреслювалися як внесок окремих громад у розбудову суспільства, так і соціальна роль культури [4]. Наприклад, біженці, які знайшли притулок у Сербії, створюють неурядову орга-

Стратегічні пріоритети, №1 (22), 2012 р.

нізацію «Група 484», програма якої «Ми та Інші» спрямована на роботу молоді в архівах і музеях над збиранням матеріалів-свідчень внесків представників різних етнічних груп, які збагатили спільноту. Внесок релігійних груп, зокрема мусульман, підкреслює у своїй діяльності Європейська асоціація професіоналів-мусульман (*Cedar*), залучаючи членів асоціації до проєктів професійного розвитку та корекції образу мусульман у європейському суспільстві [4, с. 62-63].

Стратегія міжкультурного діалогу спонукає до використання відкритих майданчиків міжкультурного спілкування, які надає міський простір. Міська культура є перспективним напрямком втілення стратегії міжкультурного діалогу в окремих проєктах. В Україні сьогодні цей напрямок майже не розвивається з багатьох причин. Водночас у Європі він використовується і залучається до численних проєктів («Європейська столиця культури», «Реабілітація культурної спадщини історичних місць» тощо). Відштовхуючись від тлумачення міста як місця, що є «невід'ємним елементом становлення ідентичності – як того місця, де люди мешкають на цей момент, так і того, звідки вони родом», громадські лідери та виборні чиновники визнають і використовують ідею, що «міста несуть найбільшу відповідальність за забезпечення відкритості багатокультурних суспільств» [4, с. 70-71].

Прикладами міст, де успішно вирішуються проблеми багатокультурності, є кантон Невшатель у Швейцарії, у якому було прийнято «Хартію громадянства і громадянських цінностей для новоприбулих», місто Реджо-Емілія у північно-центральної Італії, у якому іноземців проживає більше, ніж в інших італійських містах. Пріоритетами публічної політики останнього є: розвиток міжкультурної інтеграції, соціальна згуртованість, підвищення кваліфікації прибулих, культура і культурні послуги. Вільний доступ громадян до участі в культурному житті є запорукою такої моделі розвитку, яка гарантує уникання соціального відчуження та забезпечує доступ до товарів і послуг, визнання перспективності, значимості культури і мистецтва в їх різноманітностях, їх соціальний зміст і функції.

В нових умовах культурного розмаїття необхідно говорити про зміну системи координат: якщо раніше для суспільств були визначальними відносини між етносами і державою в межах однієї держави, то зараз актуалізується система координат, яка визначатиме стосунки різних держав-етносів в межах Євросоюзу. З'являється термін «європейська ідентичність», яку визначають як «гетерогенну» з огляду на її

різноманітність [8]. «Біла книга» говорить про «культурне розмаїття Європи, що випливає з історії нашого континенту і посилюється в умовах глобалізації» [1, с. 4], а під «майбутнім суспільством», над долею якого замислюється цей документ, розуміють не що інше, як європейське співтовариство.

Дискусії про ідентичність у сучасній Європі відбуваються в межах від заперечень власне національної ідентичності до визнання такого дискусійного поняття, як «європейська ідентичність». Ерік Бессон, міністр імміграції, інтеграції, національної ідентичності та солідарного розвитку (2009-2010 роки), у Другому уряді Франсуа Фійона започаткував дебати щодо національної ідентичності, які були пов'язані з переглядом політики стосовно колоній та іммігрантів, під час яких висловлювалася думка (вона належить Жану-Франсуа Байарту), що насправді «французької ідентичності не існує». Як зазначає інший французький дослідник, Марк Крепон, у роздумах над поняттям «європейська ідентичність» «те, чим є Європа, невіддільне від того, що вона використовувала, запозичувала та перекладала» [8, с. 52]. Він підкреслює зв'язок із минулим і значення зовнішніх впливів: гетерогенність Європи «обумовлена тим, що постало із зустрічі з іншими (Африка, Азія, Океанія, Америка)» [8, с. 51].

Дискусії про європейську ідентичність є невід'ємною частиною сучасного суспільства, яке ми позначаємо як «культурно різноманітне». Актуалізовані за часів політики мультикультуралізму, вони піднімали такі питання, як розвиток культур національних меншин і нове бачення культури з домінуванням її соціальної функції. Марк Крепон констатує, що «культура не може звестися до своїх витворів і продуктів. Вона передбачає повсякденні практики, звичаї, певне ставлення до простору та часу, яких не можна відділити від життя» [8, с. 57].

На конференції в місті Опатія (Хорватія) «Нова роль і нові функції міністрів культури в процесі встановлення міжкультурного діалогу з урахуванням особливостей культурного різноманіття», що відбувалася у жовтні 2003 року, було проголошено на рівні урядів країн-членів Ради Європи важливість культурної політики, а координацію зусиль у цьому напрямку визначено за РЄ.

При прийнятті нової стратегії політики Європи виходили з того, що старі підходи до управління культурним розмаїттям уже не відповідали реаліям суспільств, де це розмаїття не просто існувало, а постійно зростало. Мультикультуралізм як політика у такому випадку виявлявся неадекватним. Міжкуль-

турний діалог став шляхом до побудови суспільства із залученням усіх його представників, сприяючи інтеграції, соціальній згоді, суспільній консолідації, тобто засобом посередництва і примирення. Його успішність залежить від рівня демократичності культури, від умов, що визначають, зокрема, засади і принципи Ради Європи. Так, умовами міжкультурного діалогу є відсутність будь-яких форм дискримінації чи виявів нетерпимості. Він відбувається в межах культури толерантності, що домінує над культурними традиціями національних, релігійних та інших меншин.

У перспективі проблему такої політики може створювати переважання політичного та соціального консенсусу над етнічними цінностями, оскільки проголошується першочерговість реалізації основних прав і свобод людини, демократичних цінностей, зафіксованих у документах Ради Європи, над етнічними, культурними, релігійними традиціями.

В умовах розмаїтості діалогічність відіграє роль розмови, в якій зацікавлені всі її учасники. У багатокультурному просторі побудова діалогу є необхідною умовою спільної діяльності. Порівняно з діалогом мультикультуралізм – це політика, об'єктами якої є кожна конкретна меншина, передусім національна і релігійна. Коли йдеться про міжкультурний діалог, то контекстом розгляду цього поняття є соціальне тло в цілому, а метою – можливість порозуміння, власне, побудова комунікації, яка зробить можливим порозуміння. У цьому ясніше проступає різниця міжкультурного діалогу від попередніх моделей. На відміну від асиміляції, діалог визнає, що з метою уникнення напруженості між громадами державна влада має бути неупередженою, а не визнавати лише модель більшості. Водночас, на відміну від мультикультуралізму, він наголошує на співпраці, а не лише на співіснуванні культур. І, на відміну від двох попередніх підходів, визнає ключову роль організацій громадянського суспільства. При цьому діалог, спираючись на взаємовизнання і взаємоповагу, може розв'язувати проблеми буденного життя засобами, що недоступні державі. Якщо говорити спрощено, то за умов мультикультуралізму кожна етнічна громада, що заявила про себе, «вимагає» і «бере» необхідне для задоволення власних потреб, а за умов багатоманітності – пропонує свій внесок, оскільки політика діалогу сприяє активності громад для спільного існування.

Європейський досвід політики мультикультуралізму є корисним для визначення пріоритетів та принципів вітчизняної культурної політики.

Стратегічні пріоритети, №1 (22), 2012 р.

В Україні, суспільство якої, як і інші сучасні суспільства епохи глобалізації, є мультикультурним, політика мультикультуралізму втілювалася на законодавчому рівні. Для вироблення засад етнонаціональної політики України найважливішими є інтереси двох кількісно найбільших меншин – російської та кримськотатарської. Політика мультикультуралізму вимагала задовольняти такі права цих меншин, як мова, освіта, вільний розвиток національних культур, прийняттям законів і контролем за їх виконанням, але це не принесло такого важливого результату, як консолідоване суспільство. Політика діалогу і толерантності покликана досягнути цієї мети, оскільки в перспективі за вирішенням проблем окремих меншин стоїть можливість подальшого розвитку суспільства. Для цього необхідно враховувати різні культурні особливості України.

Вихід за межі політики мультикультуралізму, принципи якої переважали в підходах вітчиз-

няної етнополітики, обіцяє розширення культурних горизонтів, зокрема за рахунок залучення сучасного мистецтва до участі в соціальних проектах, наповнення культури, у тому числі національних культур, соціальним змістом.

Перспективним напрямом впровадження політики міжкультурного діалогу є відкритість українських культурно-освітніх програм для міжнародної співпраці, популяризація культури толерантності на вулицях, у школах, університетах та офісах.

Зразком такої діяльності є популяризація позитивних прикладів створення неурядових організацій, що підтримують національні та релігійні меншини, в тому числі громади мігрантів. Усвідомлення того, що кожна з цих груп робить певний внесок у суспільство, підкреслення корисності їх діяльності – перспективний напрям політики міжкультурного діалогу. Саме на рівні культури найлегше підкреслити вагу такої діяльності.

Список використаних джерел

1. Біла книга з міжкультурного діалогу «Жити разом у рівності й гідності» / Міністерство культури і туризму України; ЦР «Демократія через культуру». – К., 2010. – 48 с.
2. Дрожжина, С. В. Культурна політика сучасної полікультурної України: соціально-філософський та правовий аспекти: монографія / С. В. Дрожжина. – Донецьк: ДонДУЕТ, 2005. – 196 с.
3. Дрожжина, С. Мультикультуралізм: теоретичні і практичні аспекти / С. Дрожжина // Політичний менеджмент. – 2008. – № 3. – С. 96–106.
4. Жити разом: поєднання різноманіття і свободи в Європі 21-го століття: Доп. Групи видатних осіб Ради Європи: [пер. з англ.]. – Львів: Літопис, 2011. – 112 с.
5. Кимлика, У. Современная политическая философия. Гл. 8. Мультикультуралізм / У. Кимлика [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.bilim.kz/admin/upload/files/Multiculturalism-Word_6.rtf
6. Кимлічка, В. Лібералізм і права меншин / В. Кимлічка [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://politzone.in.ua/index.php?id=448>
7. Колодій, А. Американська доктрина мультикультуралізму і етнонаціональний розвиток України / Антоніна Колодій // Агора. Вип. 6: Україна і США: взаємодія у галузі політики, економіки, культури і науки. – 2008. – С. 5–14.
8. Крепон, М. Європейські іншості / Марк Крепон. – К.: Укр. центр духовної культури, 2011. – 183 с.
9. Мультикультуралізм и трансформация постсоветских обществ / под ред. В. С. Малахова, В. А. Тишкова. – М., 2002. – С. 48–60.
10. Bayart, J.-F. Il n'y a pas d'identité française / J.-F. Bayart // Le Monde. – 2009. – 06.11.
11. Bayart, J.-F. L'illusion identitaire / J.-F. Bayart. – Paris: Fayard, 1996.

ПРОБЛЕМИ ІНТЕГРАЦІЇ РОМІВ В УКРАЇНСЬКЕ СУСПІЛЬСТВО: СУЧАСНИЙ СТАН І ШЛЯХИ ВИРІШЕННЯ

Мазука Людмила Іванівна,
кандидат історичних наук

На основі індикаторів, що визначають рівень інтеграції ромів в українське суспільство, а саме рівня взаємодії з місцевим населенням, можливостей працевлаштування, доступу до освіти та медицини, відносин із правоохоронними органами, проаналізовано сучасний стан ромської меншини в Україні. Подано рекомендації щодо прискорення темпів інтеграції ромів в українське суспільство.

Ключові слова: роми, інтеграція, меншина, дискримінація, толерантність.

Проблема інтеграції ромського населення у суспільства країн їх проживання існувала завжди. У Європі, де ромська меншина є найчисельнішою (10–12 млн осіб) вона актуалізувалась останнім часом, позначившись низкою конфліктів: вислання ромів із Франції, виселення циган-ірландців із Великої Британії, протести проти ромів в Італії та Німеччині, антициганські виступи та погроми у Болгарії та інших балканських країнах. У підготовленому на замовлення чеської влади аналітичному звіті вказано, що 90 % опитаних чехів не бажають мати циган за своїх сусідів; вперше у чеській соціології вжито термін «антициганізм» [1].

Проблему інтеграції ромів часто зводять до забезпечення прав людини. Проте не слід забувати, що це ще й економічне питання. За підрахунками вчених-демографів, до 2040 року, наприклад, в Угорщині чисельність ромів становитиме приблизно 40 % працюючого населення. Подібна статистика і в сусідніх країнах. Це означає, що якщо не проводити політику соціалізації ромів, інтеграції їх у суспільства країн проживання, то економічне майбутнє цих країн може бути песимістичним. Значні проблеми із соціальною адаптацією цієї етнічної групи на європейських теренах спонукали ряд недержавних організацій та фондів оголосити 2005–2015 рр. ромським десятиріччям у країнах Європи. 12 країн приєдналися до цієї програми, а Україна – ні, хоча для неї ромська проблема є не менш актуальною.

В Україні зареєстровано понад 52000 осіб ромської національності. Втім, ця цифра досить далека від їх реальної кількості, адже значна частина ромів не має документів, отже

не зареєстрована за місцем проживання, тобто перебуває у стані бездомності. За оцінками громадських організацій, в Україні зараз проживають близько 300000 ромів. При цьому густина їх поселення різниться залежно від регіону. Відповідно до даних перепису населення 2001 року у Закарпатській області проживало 14004 ромів, Донецькій – 4106, Дніпропетровській – 4067, Одеській – 4035, Харківській – 2325, Луганській – 2284, Автономній Республіці Крим – 1896. В окремих районах Закарпаття чисельність офіційно зареєстрованих ромів перевищує 3 % усього населення [2].

Вирішення проблем, пов'язаних із поліпшенням становища ромської національної меншини, є однією з умов успішного процесу євроінтеграції України. Не можна сказати, що ці проблеми залишаються поза увагою владних структур. У 2003 році було розроблено та затверджено Кабінетом Міністрів цільову галузеву Програму соціально-духовного відродження ромів на період до 2006 року. Головна мета програми – відродження культурного, духовного та освітнього життя ромів. 8 жовтня 2004 року була прийнята постанова Верховної Ради «Про відзначення Міжнародного дня Голокосту ромів» № 2085-IV. У квітні 2005 року вперше в історії України відбулися слухання з проблем ромів у Комітеті Верховної Ради з питань міграції, національних меншин і міжнародних відносин, у якому взяли участь як депутати, так і лідери ромських громадських організацій.

У 2008 році був прийнятий План дій Ради Європи на 2008–2011 рр. із пропозиціями щодо вирішення ромської проблеми в Україні.

Стратегічні пріоритети, №1 (22), 2012 р.

У документі, зокрема, пропонувалося розробити та здійснити комплексний Національний план для ромів, який мав би сприяти наданню їм прав на рівні міжнародних стандартів у царині прав людини щодо участі у суспільному житті. 6 липня 2011 року під час головування України в Комітеті Міністрів Ради Європи відбулося підписання плану дій між Радою Європи та Європейською комісією щодо політики по відношенню до ромів, який має сприяти соціальній інтеграції ромів у європейські суспільства.

У зв'язку з актуалізацією ромської проблеми та необхідністю оптимізації сучасних міжетнічних відносин існує потреба у залученні наукового доробку у цій сфері. Час від часу науковці звертали увагу на проблему ромів. Однак у колі їхніх інтересів частіше за все опинялися джерелознавчий та краєзнавчий її аспекти. Прикладом цього можуть бути праці С. Филімонова, В. Бобкова, А. Непомнящего, У. Мусаєвої, Б. Чирка, Н. Зінкевича. Огляду циганознавчих студій в Україні присвятили свої роботи К. Буницький, В. Добровольський, Ф. Домбровський, М. Когалнічан, В. Кондаракі, К. Мережковський, К. Ханацький. Проблеми гендерної специфіки ромів України досліджували Л. Афанасєєва та І. Грабовська. Сьогодні з'являються роботи представників ромської національної меншини, в яких автори намагаються проаналізувати сучасний стан проблем, що існують на шляху інтеграції ромів в українське суспільство. Прикладом можуть бути статті П. Григоріченка – президента Конгресу Ромен України.

Роми – одна з найуразливіших груп населення. В Україні вони мають проблеми, подібні до інших країн Європи. Найголовніші з них – відсутність документів, що посвідчують особу, а отже й можливості працевлаштування та отримання соціальних послуг, обмежений доступ до освіти і як наслідок – низький загальний освітній рівень, обмежений доступ до послуг охорони здоров'я через брак коштів тощо. Відтак з кожним роком зростають показники захворюваності ромів на інфекційні хвороби, ВІЛ/СНІД, туберкульоз. У них високі показники безробіття, злиденні житлові умови (значна частка не має доступу до проточної води, електрики, доріг, транспортних засобів і засобів комунікації, кожен десятий представник ромської меншини мешкає в антисанітарних умовах). Часто спостерігаються дискримінація та упереджене ставлення у щоденному житті як з боку місцевого населення, так і з боку правоохоронних органів.

Стратегічні пріоритети, №1 (22), 2012 р.

Основними індикаторами, що визначають рівень інтеграції ромів в українське суспільство, є:

- рівень взаємодії з місцевим населенням;
- можливість працевлаштування;
- доступ до освіти;
- доступ до медичних послуг;
- взаємовідносини з працівниками правоохоронних органів.

Рівень взаємодії з місцевим населенням

Із соціально-економічних, культурних та історичних причин більшість представників ромської меншини належить до найбіднішого прошарку населення України. До того ж стійкі негативні стереотипи щодо них міцно вкорінені у свідомості українських громадян. Підтвердженням цієї тези є дані соціологічних досліджень. Опитування, проведене Київським міжнародним інститутом соціології (КМІС) у лютому 2010 року, показало, що рівень толерантності до ромів у населення України складає 37 %, ставлення до цієї меншини дуже нестабільне та поступово погіршується (рисунком) [3].

У 2010 році Інститутом прав людини і запобігання екстремізму та ксенофобії (ІНРРЕХ) спільно з Київським міжнародним інститутом соціології було проведене дослідження ставлення населення до порушення прав людини в Україні, мігрантів та проявів екстремізму¹. 4,5 % респондентів схвально відповіли на запитання «Час від часу доводиться чути про напади на циган в Україні. Деякі люди схвалюють такі напади, інші засуджують. А як Ви в цілому ставитеся до подібних нападів?» На запитання «Уявімо, що Ваш знайомий побив цигана через його національність. Як би ви поставилися до його вчинку?» схвально відповіли 4,4 %. До побиття азіатів схвально поставилися 2,6 % респондентів, африканців – 2,4 %, євреїв – 1,3 %. Як бачимо, рівень толерантності до ромів є найнижчим. 17,1 % опитаних згодні з думкою, що цигани є загрозою для існування та розвитку людства, і було б бажано позбавитися від них узагалі [4]. Це яскраво демонструє наявність ксенофобських настроїв у частини населення України до ромів.

¹Методом інтерв'ю опитано 2042 респондентів, що мешкають в усіх областях України та Криму (включно з містом Києвом) за стохастичною вибіркою, репрезентативною для населення України віком від 18 років. Статистична похибка вибірки з імовірністю 0.95 не перевищує 1,0 % – для показників близьких до 5 % та 95 %, 1,5 % – для показників близьких до 12 % та 88 %.

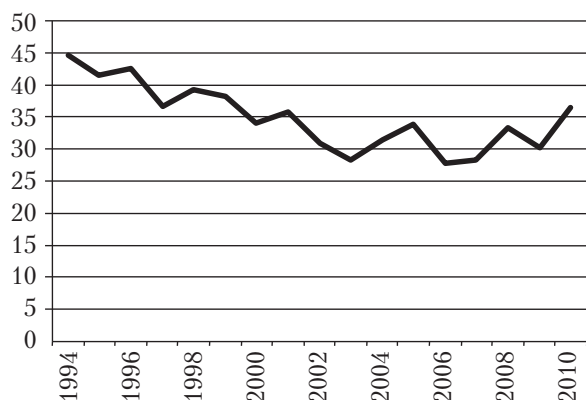


Рис. Динаміка толерантності населення України по відношенню до ромів, %

У засобах масової інформації почали з'являтися матеріали про конфлікти між місцевим населенням та ромами. ЗМІ, часто не розібравшись, характеризують їх як міжетнічні, хоча часто подібні конфлікти виникають на побутовому ґрунті². Українські ЗМІ досить часто висвітлюють лише негативні сторони життя ромів, що не тільки не сприяє покращенню ставлення місцевих жителів до представників цієї національної меншини, а навпаки обумовлює погіршення ставлення до них.

Доступ до праці

Можливість працевлаштування є одним із індикаторів інтеграції ромів в українське суспільство. Серед представників цієї меншини спостерігається великий відсоток непрацюючих. За даними ромських організацій, лише 38 % ромів мають роботу і лише 28 % працюють повний робочий день [5]. За даними дослідження Європейського Центру із захисту ромів та Ромського жіночого фонду «Чіріклі», із 240 опитаних респондентів 70 (29,1 %) – безробітні, 24 (10 %) – працюють офіційно за контрактом, 16 (6,7 %) – без трудових договорів, а 130 (54,2 %) – неофіційно на ринках або жебракують [6].

У Третій доповіді по Україні Європейської комісії проти расизму та нетерпимості зазначається, що органи влади працюють у співробітництві з ромськими організаціями з метою

²Наприклад, у вересні 2011 року «Перший національний» показав репортаж «Міжетнічний конфлікт на Кіровоградщині» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://1tv.com.ua/ru/news/2011/09/30/8832>, У серпні 2011 року на сайті «Новини регіонів» з'явився матеріал «На Житомирщині виступили проти «циганського безладу» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.regionews.com.ua/node/8873>

вирішення проблем у сфері працевлаштування. В місцях компактного проживання ромів організуються курси практичної підготовки та надається допомога у пошуках роботи. Крім того, коли роми стають на облік у центрах із працевлаштування, їм пропонується безкоштовна професійна підготовка.

Роми знаходяться у дуже не вигідному становищі на ринку праці. По-перше, проблема відсутності документів, що посвідчують особу³, унеможливує отримання офіційної роботи. По-друге, більшість ромів не мають освіти, а отже, є неконкурентоспроможними. По-третє, і це, мабуть, основне, важливу роль при працевлаштуванні ромів на роботу відіграють усталені негативні стереотипи: їх сприймають як злодіїв, наркоторговців тощо. Не кожен роботодавець готовий взяти на роботу працівника з такою характеристикою.

Закони України про працю та про обов'язкове соціальне страхування забороняють дискримінацію у сфері зайнятості. Однак представники ромських організацій заявляють, що роми зазнають дискримінації при влаштуванні на роботу, при цьому не оскаржують це в судах. Наприклад, українські органи влади повідомили Європейській комісії по боротьбі з расизмом і нетерпимістю (ЄКРН), що «з 2004 року не було зареєстровано скарг щодо расизму в секторі зайнятості і що вони не вважають, що роми/цигани страждають від дискримінації в цій сфері» [5]. Насправді важко визначити, якою мірою дискримінація є причиною високого рівня безробіття серед ромів, оскільки систематичного збору даних за ознаками етнічного або національного походження щодо, наприклад, ситуації у сфері зайнятості, не проводилося.

³Правозахисний центр «Романі Яг» розпочав у Закарпатській області моніторинг з наявності паспортів у ромського населення та причин відсутності. Анкетувалися 72 особи в Мукачеві, 34 – в Ужгороді (мікрорайон Шахта), стільки ж – у Чопі та Великому Березному, 39 – у селищі Середнє, що на Ужгородщині, і в селі Холмок цього ж району. Всього на моніторингові анкети відповіли 226 ромів-закарпатців, які не мають особистих документів і неодноразово зверталися до органів влади із заявами їх поновити. Основні причини такої ситуації у відсутності паспорта у матері (26 осіб), домової книги (21 особа), довідки з пологового будинку (10 осіб), реєстрації за місцем проживання (6 осіб). Дітей, у яких не було свідоцтв про народження, виявилось: в Ужгороді – 16, у Чопі – 17, у Середньому – 19, у Холмоку – 9, у Великому Березному – 12 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakarpattya.net.ua/Zmi/90183-Na-vidsutnist-pasportiv-i-pryutkivskarzhsia-romy-Zakarpattia/

Доступ до освіти

Важливим кроком на шляху інтеграції ромів в українське суспільство є забезпечення освітніх прав. У Третій доповіді по Україні ЄКРН зазначається, що за оцінками представників ромської громади лише 68 % ромів є грамотними і лише 2 % мають диплом про вищу освіту [5].

У Виноградівському районі, де розташовані одні з найбільших таборів Закарпатської області, за останні 20 років жоден із ромів не отримав документ про неповну чи повну середню освіту [7]. Отже, говорячи про забезпечення освітою дітей-ромів, слід брати до уваги той факт, що їхні батьки переважно також не мають освіти, а це спричиняє відсутність у них мотивації навчання власних дітей. Як правило, батьки-роми орієнтують дітей на вже перевірені способи заробітку.

Неосвіченість, неписьменність ромського населення ускладнює процес інтеграції їх в українське суспільство.

Головною причиною такої ситуації називаються бідність та відсутність ефективних програм, спрямованих на зміну стереотипів. Проте офіційні джерела говорять про наступне: у 2004 році Міністерство освіти і науки України затвердило програму з ромської мови та літератури для 5–11 класів загальноосвітніх навчальних закладів; у 2011 році – навчальну програму для 1–4 класів відповідно до нової редакції Державного стандарту початкової загальної освіти. На Всеукраїнський конкурс рукописів підручників для учнів 1–4 класів було подано рукопис підручника з ромської мови для 1 класів.

Важливу роль у підтримці розвитку освіти ромського населення відіграє програма «Роми України» Міжнародного фонду «Відродження», основою стратегії якої є Декада ромського залучення 2005–2015, а головним пріоритетом, поряд з іншими, є освіта. Впродовж 2004–2011 рр. діяла Програма стипендій для ромських студентів. Якщо у 2008 році за підтримки цієї програми у вузах навчалося 36 студентів ромської національності, то у 2011 році – 90.

У 2010 році було підтримано 13 проектів, з них 9 – на Закарпатті, з підготовки ромських дітей до школи [8]. Основними проблемами при реалізації освітніх програм є бідність ромів, низький рівень відвідування занять у школі, безвідповідальність батьків, низька мотивація дітей до отримання повної середньої освіти, слабка підготовка дітей до школи, негаразди зі здоров'ям, зокрема часті випадки захворювання на туберкульоз та відмова від лікування.

Стратегічні пріоритети, №1 (22), 2012 р.

Доступ до медичних послуг

Проблема доступу ромів до медичних послуг гостра не лише в Україні, а й у Європі. Свідченням цього є те, що Рада Європи прийняла окрему рекомендацію Rec (2006) 10 від 12 липня 2006 року, яка зобов'язує держави забезпечити якнайліпший доступ ромів до послуг у сфері охорони здоров'я.

Багато ромських громад в Україні живуть у злиднених умовах, стан здоров'я більшості ромів гірший, ніж представників іншого населення. Саме серед ромів найвищий показник соціально залежних хвороб (туберкульоз, гепатити А, В та С, ВІЛ/СНІД тощо). Найбільше страждають від хвороб роми у Закарпатській області. Так, за 10 місяців 2011 року на Виноградівщині померла 21 дитина до 1 року життя, з них 57,1 % – роми [9].

Основними причинами високого рівня захворюваності серед ромів є: відсутність регулярних медичних оглядів; відсутність належного та вчасного медичного обслуговування; взаємна недовіра між ромами та неромськими лікарями; брак грошей і мотивації для відвідування лікаря.

Вже впродовж кількох років Міжнародний фонд «Відродження» реалізує програму «Роми України», одним із пріоритетних завдань якої визначено поліпшення доступу представників цієї меншини до медичного обслуговування. Зокрема, було підтримано ромські організації, що працюють для вирішення питань охорони здоров'я ромів. У звіті про виконання програми зазначається, що у Закарпатській області було створено ромські медичні центри у місцях компактного проживання ромів. Такі центри (медичні кабінети) почали діяти при районних лікарнях (Перечин, Великий Березний) та офісах громадських організацій (Виноградів, Ужгород, Концovo).

Інноваційним у 2010 році був проект «Чистота – запорука здоров'я», що реалізовувався благодійним фондом «Благо» в Ужгородському районі. У чотирьох таборах було організовано профілактичну роботу з ромами щодо особистої гігієни, інфекційних та вірусних захворювань.

З квітня 2010 року в Одеській, Львівській, Донецькій (Макіївка), Закарпатській та Київській областях за підтримки Міжнародного фонду «Відродження» та Інституту відкритого суспільства започатковано пілотний проект із впровадження послуг ромських медичних посередників в Україні. Було відібрано та навчено 18 представників ромських громад або осіб іншої національності, які користуються довірою

серед ромів. «Вони за спеціальною методикою, що передбачає індивідуальну роботу безпосередньо в ромській громаді, вивчили стан справ у громадах, виявили їх кількісний та якісний склад і наявні проблеми соціально-медичного характеру, надавали допомогу при вирішенні проблем, у т. ч. шляхом роботи з керівництвом і представниками медичних закладів, місцевих рад і виконкомів» [11].

Відносини між ромами та працівниками правоохоронних органів

Проблема взаємовідносин між ромами та правоохоронцями є досить гострою не тільки для України. Вона існує давно і географія її поширення є досить широка. У 2008 році працівниками Харківського інституту соціальних досліджень і Міністерством внутрішніх справ України в рамках дослідження «Ксенофобія в контексті поліетнічності українського суспільства» було проведено невелике пілотажне опитування, в якому взяли участь 208 працівників міліції Харкова. Серед них були як ті, які вже працюють (у підрозділах ППС, дільничними інспекторами, у карному розшуку, слідчими), так і майбутні міліціонери (курсанти одного з вузів МВС). За шкалою Богардуса соціальна дистанція по відношенню до представників ромської спільноти становить 5,76 бала, що свідчить про національну ізоляцію представників міліції від ромів [12].

У ЗМІ час від часу з'являється інформація про випадки неправомірного затримання та переслідування представників ромської спільноти, расового виокремлення, дискримінації у судових справах, зокрема про систематичне складання міліцією «ромських» баз даних. 20 жовтня 2011 року Європейський центр по правах циган звернувся до міністра внутрішніх справ і Генерального прокурора України у зв'язку з поширенням інформації про те, що правоохоронними органами Львівської області здійснюється незаконне зняття відбитків пальців та фотографування місцевих ромів. Це є порушенням Конституції України, яка гарантує кожному право на свободу від нелюдського і такого, що принижує гідність, поводження. Подібні дії також ставлять під питання дотримання Європейської Конвенції про захист прав людини й основних свобод, Конвенції про ліквідацію всіх форм расової дискримінації та Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, адже ці міжнародні зобов'язання є невід'ємною частиною національного законо-

давства України. Про упереджене ставлення працівників міліції до ромів свідчить і той факт, що на сайті МВС України було розміщено десятки негативних матеріалів із зазначенням етнічного походження, у тому числі 16 стосовно ромів [13].

ЄКРН у Другій доповіді по Україні рекомендувала українським органам влади вжити заходів щодо подолання проявів протиправної поведінки працівників правоохоронних органів, а також гарантування швидкого й ефективного реагування міліції на всі злочини, у тому числі вчинені проти ромів/циган; забезпечити, аби расистський елемент образ було належним чином ураховано [14].

Проте роми дуже рідко звертаються за допомогою до міліції. Першою причиною цього вони називають свою неграмотність, тобто нездатність навіть подати заяву до міліції, а другою, і мабуть основною, є повна зневіреність у тому, що правоохоронні органи розглядатимуть ці справи, а якщо й будуть, то неупереджено. Починаючи з 2004 року, громадські організації реалізовували проект «Захист прав і забезпечення доступу до правосуддя ромів в Україні», метою якого було забезпечити ромам адекватне реагування правоохоронних органів, якщо вони стають жертвами злочинів.

Слід зазначити, що сьогодні в українській міліції не ведеться цілеспрямованої роботи із взаємодії з ромською громадою, яка могла б сприяти відкритішому діалогу та, можливо, стала б дієвішим методом профілактики та розкриття злочинів.

Висновки та рекомендації

Для вирішення проблем, пов'язаних зі становищем ромів в Україні, та для прискорення темпів їх інтеграції в українське суспільство необхідно:

- розробити комплексну, системну та довготермінову програму, на зразок тих, що ефективно діють в Угорщині та Румунії;
- інтегрувати європейські стандарти у систему захисту прав людини та національних меншин і розробити спеціальний комплекс заходів протидії проявам ксенофобії та дискримінації щодо ромів, у тому числі з боку правоохоронних органів та ЗМІ;
- проводити інформаційно-просвітницькі кампанії для заохочення та забезпечення паспортизації та реєстрації осіб ромської національності;
- проводити роз'яснювальну роботу з батьками-ромами з метою максимального залучення їхніх дітей до навчання в загальноосвітніх закладах;

Стратегічні пріоритети, №1 (22), 2012 р.

– запобігати сегрегаційним явищам у системі загальної та середньої освіти та сприяти запровадженню інклюзивних навчальних схем для ромів;

– сприяти створенню ромських медичних центрів у місцях компактного проживання представників цієї меншини;

– з метою толерантнішого ставлення місцевого населення до представників ромської

меншини доцільно проводити роз'яснювальну роботу шляхом популяризації історії та культури ромів.

Враховуючи специфіку ромської національної меншини, розуміючи складність процесу її інтеграції, дані рекомендації є далеко не вичерпними. Проте максимальне їх виконання було б важливим кроком на шляху інтеграції ромів в українське суспільство.

Список використаних джерел

1. У Чехії дедалі більше недолюблюють ромів, українців і росіян [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dw-world.de/dw/article/0,,15063220,00.html>
2. Розробка Загальнонаціонального Плану Дій для ромів України. Оцінка ситуації на замовлення Ради Європи [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://uadocs.exdat.com/docs/index-272868.html>
3. Толерантність населення України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.kiis.com.ua/pub/2010/November/tolerantnist_u.doc
4. Звіт за темою «Права людини в Україні, рівень ксенофобії, ставлення до мігрантів та біженців, ставлення до проявів екстремізму» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ihrep.org.uk/article/609/zvit_za_temoju_prava_ljudyny_v_ukrajini_riven_ksenofobiji_stavlennja_do_migrantiv_ta_bizhentsiv_stavlennja_do_projaviv_ekstremizmu
5. ЄКРП : Третя доповідь по Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/country-by-country/ukraine/UKR-CbC-III-2008-4-UKR.pdf>
6. Written Comments of the European Roma Rights Centre and the International Charitable Organization Roma Women Fund «Chiricli» Concerning the Republic of Ukraine For Consideration by the Committee on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women at its 45th session [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.errc.org/cms/upload/media/04/3C/m0000043C.pdf>
7. Стратегія Програми «Рома України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.irf.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=28352:-l-r-2010-2011&catid=110:strat-roma&Itemid=83
8. Матеріали міжнародної конференції «Дошкільна та шкільна освіта для ромських дітей України». Київ, 5–6 грудня 2011 року. – Міжнародний фонд «Відродження».
9. Цьогоріч на Виноградівщині померла 21 дитина до 1 року життя [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.mukachevo.net/ua/News/view/48769>
10. Досягнення громадянського суспільства України у 2009 році [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://dt.ua/SOCIETY/dosyagnennya_gromadyanskogo_suspilstva_ukrayini_u_2009_rotsi
11. Історія проекту [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.dmsu.gov.ua/uk/home/541.html
12. Ксенофобія в контексті поліетнічності українського суспільства : Результати соціологічного дослідження [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.khpg.org/index.php?id=1233953072#_ftn1
13. Права людини в Україні 2009–2010 : Узагальнена доповідь правозахисних організацій [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.khpg.org/index.php?id=12983554>
14. Європейська комісія проти расизму та нетерпимості. Друга доповідь по Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/country-by-country/ukraine/UKR-CbC-II-2002-023-UKR.pdf>

УДК 378 (477):004

ТРАНСФОРМАЦІЙНИЙ ПОТЕНЦІАЛ СУЧАСНИХ ТЕХНОЛОГІЙ У НАУЦІ ТА ОСВІТІ: СВІТОВІ ТЕНДЕНЦІЇ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ДЛЯ УКРАЇНИ

Здіорук Сергій Іванович,
кандидат філософських наук, доцент;
Іщенко Андрій Юрійович,
кандидат філологічних наук

Проаналізовано специфіку впливу сучасних інформаційно-комунікативних технологій (ІКТ) на наукові дослідження та освітню сферу. Надано характеристику основних спеціалізованих освітніх інструментів ІКТ (електронні бібліотеки, системи управління навчанням). Визначено найактуальніші напрями використання потенціалу ІКТ для української освітньо-наукової системи.

Ключові слова: інформаційні технології, наука, освіта, електронні бібліотеки, управління освітою.

Пріоритетні для держави та суспільства завдання забезпечення адекватного вимогам часу розвитку освіти й науки зумовлюють актуальність максимального використання потенціалу сучасних технологій в освітньо-науковій сфері. Тема наявних і потенційних наслідків впровадження інформаційно-комунікативних технологій в освіті та науці є дуже широкою. Однак інколи завадою для об'єктивного аналізу й узагальнення стають зовнішні чинники ідеологічного, політичного й технічного характеру. Водночас видається можливим виокремити й охарактеризувати деякі основні тенденції поточних процесів.

Специфіка використання ІКТ в наукових дослідженнях

Насамперед необхідно відзначити, що в науковій діяльності трансформаційний потен-

ціал ІКТ і його реалізація загалом має складніший, багатовимірніший характер, ніж в освітній сфері. Впровадження нових інформаційно-комунікативних технологій веде до змін у науці, наука своєю чергою здатна кардинально змінювати ІКТ.

Один із яскравих прикладів такого «зворотного впливу» та генетичної спорідненості сучасної науки з ІКТ на глибинному концептуальному рівні – створення Інтернету в його нинішній формі. Протокол передачі гіпертексту (*hypertext transfer protocol, http*) та мова розмітки гіпертексту (*hypertext markup language, html*) були розроблені наприкінці 1980-х британським науковцем Тімом Бернерсом-Лі у найбільшій у світі міжнародній науковій установі з вивчення фізики високих енергій – Європейській організації ядерних досліджень (*Conseil Européen pour la Recherche Nucléaire, CERN*) [1, с. 30–50]. При цьому новаторські

Стратегічні пріоритети, №1 (22), 2012 р.

технологічні рішення Бернерса-Лі мали на меті вирішення завдань, пов'язаних з організацією досліджень, – підвищення ефективності комунікації між науковцями та оптимізацію документообігу в одній з найбільших наукових установ світу, де працюють багато груп науковців з різних країн, причому ці колективи відзначаються нечисленністю, високою автономністю та мінливістю.

Створення засобів функціонування гіпертекстової мережі, що стали основою сучасного Інтернету, не останньою чергою стало можливим ще й тому, що ні фізики *CERN*, ні Т. Бернерс-Лі не відчували тиску ринкових чинників, які вимагають якомога швидшої і прибутковішої комерціалізації винаходу. Інтернет як такий не був комерційною «інновацією», ставши, однак, уже за кілька років після своєї появи продуктивною платформою для безлічі інноваційних комерційних продуктів. Відтак, пов'язана передусім із державою фундаментальна наука є потужним чинником розвитку сучасних ІКТ і запорукою збереження, розвитку та реалізації трансформаційного потенціалу сучасних інформаційних технологій у найрізноманітніших сферах людської діяльності.

Домінуючі способи використання новітніх інформаційно-комунікативних технологій у тісно пов'язаних між собою сферах науки й освіти мають власні значущі особливості, зумовлені соціальною специфікою цих видів діяльності. Специфічні особливості наукової та освітньої діяльності з точки зору використання ІКТ головним чином визначаються сутністю робочих процесів, що є їх основою, а також особливостями організації цих процесів. Якщо метою наукової діяльності є передусім **отримання нових знань**, то головна мета освіти – **передача вже здобутих знань**. Наукові дослідження також відзначаються порівняно вищим ступенем автономності й індивідуалізованості, спираючись на базовому своєму рівні на зв'язки між невеликими дослідницькими колективами чи окремими науковцями [2, р. 64]. Освітня ж діяльність значною мірою ґрунтується на уніфікованих стандартних процедурах, що застосовуються за заздальгідь чітко визначеним високоорганізованим планом. Відповідно, в освітній діяльності більший потенціал має використання спеціалізованих програмних інструментів, про які докладніше йтиметься далі, тоді як у повсякденній науковій діяльності порівняно важливішу роль відіграють програмні засоби неспеціалізованого, універсального характеру (електронна пошта, інструменти обміну даними, голосового та відеозв'язку, програми

Стратегічні пріоритети, №1 (22), 2012 р.

колективної роботи над документами тощо). Одним із винятків із цієї загальної тенденції, також зумовленим специфікою наукової діяльності, є засоби архівування (самоархівування) та публікації в електронній формі (в тому числі у відкритому доступі) результатів наукових досліджень.

На сьогодні у світі сформувалася потужна система спеціалізованих наукових електронних ресурсів. Це, як правило, тематичні зібрання матеріалів з однієї, кількох чи багатьох галузей знань або електронні варіанти (у тому числі архіви) наукових журналів. Серед електронних журналів існують як видання відкритого доступу (безкоштовні), так і платні. Останні часто є проектами наукових журналів і книг великих видавництв, наприклад, таких міжнародних корпорацій, як *Elsevier*, *Springer*, *Blackwell Publishers*, *Thomson Reuters*. Варто зауважити, що внаслідок посилення міжнародного наукового співробітництва та діяльності держав і суб'єктів громадянського суспільства якісні платні ресурси провідних світових видавництв, попри їхню відносно високу ціну, стають дедалі доступнішими для науковців з різних країн.

До окремої категорії можна віднести спеціалізовані пошукові системи, що допомагають знаходити наукові статті й інші наукові інформаційні матеріали. Серед численних спеціалізованих наукових інтернет-ресурсів можна відзначити, наприклад, «Проект Гутенберг» (зібрання джерел з різних галузей знань, що є суспільним надбанням, http://www.gutenberg.org/wiki/Main_Page), *Internet Archive* (<http://www.archive.org/>), електронні наукові ресурси університетів Мічигану та Айови (США), відкритий архів наукових публікацій *arXiv.org* (США; початково – проект Лос-Аламоської національної лабораторії, зараз адмініструється Корнельським університетом).

Один із зазначених провідних ресурсів, а саме *arXiv.org*, у 2004–2006 роках привернув до себе увагу широкої світової громадськості у зв'язку з доведенням Григорієм Перельманом гіпотези Пуанкаре: пріоритет російського математика вдалося захистити не останньою чергою тому, що він опублікував препринти своїх праць на цьому міжнародному ресурсі [3, р. 148-149]. Випадок з Г. Перельманом став взірцевим прикладом використання новітніх засобів самостійного архівування та публікації результатів наукових досліджень для інформування колег з різних країн світу з одночасним захистом власного пріоритету.

Упродовж 2000-х років, особливо у другій половині десятиліття, позитивні зрушення у

розвитку електронних наукових ресурсів відбулись і в Україні. Одним із важливих чинників поступу у цій сфері є курс на європейську інтеграцію та входження до єдиного європейського інтелектуального простору. Успішно діють пошукова система Національної бібліотеки України ім. В. І. Вернадського (http://www.nbuv.gov.ua/db/library_db.html), проект «Електронна бібліотека України» (www.elibukr.org), електронні ресурси провідних університетів, низка фахових електронних журналів. Активно розбудовується Українська науково-освітня телекомунікаційна мережа «УРАН» (www.uran.net.ua). Мережа об'єднує волоконно-оптичними лініями зв'язку близько 100 науково-освітніх установ по всій Україні. До мережі під'єднано близько 40 % українських університетів (ВНЗ III–IV рівнів акредитації), в яких навчаються понад 60 % студентів країни [4].

ІКТ в освіті

Як уже відзначалося, головний комунікаційний компонент освітньої діяльності зумовлює високу продуктивність використання засобів ІКТ в освіті. У багатьох країнах протягом останніх 10–15 років відбувається швидке проникнення ІКТ у навчальний процес на всіх рівнях, передусім у системі вищої освіти й освіти дорослих. Значного поширення в міжнародній спільноті викладачів ВНЗ набув рух відкритої освіти, що ставить на меті забезпечення за допомогою новітніх технологій вільного доступу до якісної освіти для всіх охочих навчатися.

Внаслідок, зокрема, швидких темпів впровадження ІКТ в освітній процес існують дуже відмінні, часто взаємосуперечливі, розуміння ролі та місця новітніх інформаційних технологій в освіті. Найпродуктивнішим видається об'єктивний підхід, що бере до уваги як наявні можливості, так і реальний потенціал. Такий підхід репрезентують, зокрема, автори Національної доповіді «Про стан і перспективи розвитку освіти в Україні», які здійснили ґрунтовний аналіз поточного стану, проблем і перспектив впровадження ІКТ в контексті вітчизняних реалій [5, с. 118–124].

На відміну від наукової сфери, де використовуються переважно неспеціалізовані, універсальні засоби (і створюються найбільш інноваційні технології), освіта сьогодні має багатий арсенал спеціалізованих інструментів, який швидко розвивається. До них належать **електронні бібліотечні системи** та близькі до них **системи управління освітнім контентом** і **системи управління навчанням**, а також різ-

номанітні гібридні системи, що поєднують компоненти цих типів спеціалізованих освітніх ІКТ-інструментів.

Значення електронних бібліотечних систем для сучасної освіти, за висновками Інституту інформаційних технологій в освіті ЮНЕСКО [6, р. 14.], зумовлюється, зокрема, такими чинниками, що є актуальними і для України:

- зростанням кількості осіб, охоплених освітою, в тому числі вищою;

- зростанням кількості осіб, які отримують освіту протягом життя, здобувають освіту дистанційно у відповідь на вимоги сучасного ринку праці та внаслідок прагнення поліпшити умови життя;

- необхідністю забезпечувати розширення охоплення освітою з одночасним стримуванням державних і приватних витрат на неї, а відтак – потреба у підвищенні продуктивності й ефективності освіти;

- скороченням термінів впровадження результатів наукових досліджень та інженерно-технічних розробок в економіку;

- інтернаціоналізацією та глобалізацією науки й одночасним посиленням міжнародної конкуренції на ринках наукових досліджень, інженерно-технологічних розробок і освітніх послуг.

З огляду на зазначені причини уряди багатьох країн, неурядові та міжнародні організації, що опікуються освітою та наукою, значну увагу приділяють розвитку електронних освітніх бібліотек. Прикладами успішних проектів, з-поміж багатьох інших, є *National Science Digital Library* ([nsdl.org](http://www.nsdlib.org)) та *Networked Digital Library of Theses and Dissertations* (www.ndltd.org) у США, ресурси національного освітнього порталу *Joint Information Systems Committee* (www.jisc.ac.uk) у Великій Британії, національний електронний ресурс науково-освітньої та просвітницької інформації в галузях медицини, охорони довкілля та сільського господарства *ZB MED – Greenpilot* (www.zbmed.de) у Німеччині, освітній портал *European SchoolNet* (www.eun.org) та ресурс науково-освітніх матеріалів Європейського дослідницького консорціуму з інформатики та математики *Cyclades* (<http://www.ercim.eu/cyclades/>) у Європейському Союзі, «Единое окно доступа к образовательным ресурсам» (window.edu.ru) та «Единая коллекция цифровых образовательных ресурсов» (school-collection.edu.ru) в Російській Федерації. В Росії освітні електронні бібліотеки стали масштабним проектом, що реалізується за активної участі держави, а статус освітніх електронних бібліотек було чітко визначено на законодавчому

Стратегічні пріоритети, №1 (22), 2012 р.

рівні [7]. Актуальність створення та розвитку електронних освітніх бібліотечних систем зумовлюється також тим, що такі електронні освітні ресурси здатні значно поліпшити ситуацію із забезпеченням підручниками. Для України це постійна проблема, яка, до того ж, періодично загострюється.

Дедалі більше поширюється в освітній практиці і друга велика група засобів на основі інформаційних технологій – **системи управління навчанням** (СУН, англ. *Learning Management Systems, LMS*). СУН використовуються для розробки та поширення навчальних матеріалів і роботи з ними у навчальному процесі. Складниками систем управління навчанням є індивідуальні завдання, контрольні роботи різних типів, візуалізації, початкові проекти для роботи у малих групах, посібники текстового та мультимедійного характеру. Ці складники інтегруються у навчальний процес за допомогою відповідних комунікативних засобів, зокрема сервісів повідомлень, голосового та відеозв'язку. СУН використовуються на всіх освітніх рівнях, найбільшого поширення вони набули у вищій освіті, але очевидні переваги таких систем дають підстави очікувати їх активного впровадження також у середній та професійній освіті.

Варто зауважити, що при масовому впровадженні СУН у середню освіту у високоцентралізованих освітніх системах можуть виникати проблеми та колізії, пов'язані із захистом приватних даних громадян. Так, схвалена та підтримана Міністерством освіти і науки, молоді та спорту України [8] навчальна система «Щоденник», що впроваджується в українських школах, попри всі можливі переваги, є іноземним бізнесовим проектом [9]. На нашу думку, питання гарантування безпеки даних про українських громадян і контролю за ними потребують ґрунтовного розгляду.

Висновки

Поза сумнівом, для повноправного входу України до європейського і світового наукового простору потрібно ще багато зробити і в кількісному, і в якісному плані. Це стосується як розвитку наукової інформаційно-комунікативної інфраструктури, так і освоєння науковцями необхідних навичок роботи з інформаційним контентом і програмними інструментами. Крім заходів загального характеру – збільшення фінансування наукових досліджень, оновлення матеріально-технічної бази вітчизняної науки, повнішою мірою використати потенціал ІКТ в науці можуть до-

Стратегічні пріоритети, №1 (22), 2012 р.

помогти такі кроки держави, професійної спільноти, адміністрацій наукових та освітньо-наукових установ.

1. Заохочення використання в організації наукової діяльності всіх доступних засобів ІКТ та створення нових інструментів для вирішення завдань оптимізації робочих процесів, пов'язаних зі здійсненням досліджень; заохочення творчості науковців у цьому напрямі. Варто пам'ятати, що саме такий підхід зробив можливим створення Інтернету в його нинішній формі.

2. Сприяння якомога активнішій участі українських фахівців у міжнародному науковому співробітництві, оскільки міжнародна співпраця сьогодні обов'язково передбачає новаторське використання засобів ІКТ.

Засоби та інфраструктура інформаційно-комунікативних технологій мають активніше використовуватися для забезпечення поінформованості українських науковців щодо найновіших досягнень зарубіжних колег і надання максимально повного доступу через Інтернет до результатів наукової роботи (у тому числі розвиток існуючих і створення нових електронних журналів та платформ публікації наукових результатів).

Підбиваючи підсумок розгляду трансформаційного потенціалу сучасних ІКТ у системі освіти, можна констатувати таке: інформаційні технології здатні надати системі викладання, навчання та адміністрування освітніх процесів на всіх рівнях якісно нового рівня єдності і зв'язності. Йдеться про всі типи та різновиди як внутрішніх, так і зовнішніх ліній комунікацій, що вже існують у цій системі та які ще тільки можуть виникнути й розвинути-ся. Це – зовнішні зв'язки між суспільством і державою та системою освіти в цілому і конкретними освітніми установами, а також внутрішні зв'язки:

- всередині учительської та викладацької спільнот;
- між тими, хто навчає, і тими, хто навчається;
- всередині учнівської та студентської спільнот;
- між адміністрацією навчальних закладів і вчителями (викладачами) та учнями (студентами).

Чи приведе процес впровадження ІКТ в освіту до по-справжньому революційних змін у фундаментальних способах соціальної взаємодії, покаже час. Однак вже є підстави з певним оптимізмом говорити про такий потенціал, принаймні щодо віддаленого майбутнього. Водночас, поза сумнівом, вже наявний рівень розвитку освітніх інформаційно-

комунікативних технологій та відповідних організаційних практик дає змогу суттєво поліпшити важливі аспекти роботи освітньої системи, що веде до підвищення доступності

та якості отримуваної освіти, а також до суттєвого підвищення прозорості освітньої системи – як для широкої громадськості, так і для адміністраторів.

Список використаних джерел

1. *Бернерс-Лі, Т.* Заснування павутини : з чого починався і до чого прийде Інтернет / Тім Бернерс-Лі. – К. : ВД «Києво-Могилянська академія», 2007. – 224 с.
2. *Knowledge, Networks and Nations : Global Scientific Collaboration in the 21st Century.* – London : The Royal Society, 2011. – 114 p.
3. *Gessen, M.* Perfect Rigor : A Genius and the Mathematical Breakthrough of the Century / Masha Gessen. – Boston ; New York : Houghton Mifflin Harcourt, 2009. – 256 p.
4. «УРАН» – наступний крок у розвитку [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://kpi.ua/1018-8>
5. *Національна доповідь про стан і перспективи розвитку освіти в Україні /* Нац. акад. пед. наук ; за заг. ред. В. Г. Кременя. – К. : Пед. думка, 2011. – 304 с.
6. *Digital Libraries in Education, Science and Culture : analytical survey /* UNESCO. – Moscow, 2007, – 160 p.
7. *Критерії* (вимоги) відповідності електронно-бібліотечної системи вимогам Федеральних державних освітніх стандартів вищої професійної освіти (ФДОС ВПО) нового покоління, визначені на основі вимог ФДОС ВПО, наказу Міносвітнауки Росії від 3 вересня 2009 р. № 588 і чинного законодавства Російської Федерації в Галузевій доповіді «Електронна книга й електронно-бібліотечні системи Росії» // *Электронная книга и электронно-библиотечные системы России : Отраслевой доклад /* А. Н. Воропаев, К. Б. Леонтьев. – М. : Федер. агентство по печати и мас. коммуникациям, 2010. – 60 с.
8. *Про експериментальне впровадження освітнього інноваційного проекту «Щоденник.ua» :* наказ Міністерства науки і освіти України № 1302 від 28.12.2010 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1038.3001.0>
9. *Пресс-конференция «Дневник.ру» и СОМДИ :* итоги. 08.09.2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://company.dnevnik.ru/presscenter/92608>

СТРАТЕГІЇ МОДЕРНІЗАЦІЇ ВИЩОЇ ОСВІТИ: СВІТОВИЙ ДОСВІД (ДРУГА ПОЛОВИНА ХХ – ПОЧАТОК ХХІ СТОРІЧЧЯ)

Пашков Віктор Олександрович

Проаналізовано основні стратегії модернізації вищої освіти, що застосовувалися провідними країнами світу у другій половині ХХ – на початку ХХІ сторіччя. Зроблено висновки щодо можливості та необхідності використання досвіду реалізації модернізаційних стратегій у системі вищої освіти України.

Ключові слова: вища школа, реформа освіти, загальнодержавна стратегія, державна освітня політика.

У другій половині ХХ – на початку ХХІ ст. у провідних країнах світу відбуваються безперервні спроби реформування освітніх систем, що стало наслідком розгортання науково-технічної революції (НТР), потужних соціальних рухів, геополітичних змін. Із розпадом СРСР у нових пострадянських державах поряд із процесами державотворення почалося активне реформування освітніх систем, зокрема й вищої школи. Це мало забезпечити, на думку реформаторів, викорінення тоталітарної свідомості, невідворотність демократичного транзиту, відтворення демократичних практик і цінностей.

При цьому кожна країна намагалася підібрати власну конфігурацію змін у структурі, організації, управлінні вищою освітою, необхідних для її модернізації, спираючись на поточні соціально-економічні й політичні реалії. Тому навіть сьогодні, під час чергових освітніх реформ, в Україні інколи відчуваються певний волюнтаризм, відсутність чіткої загальнодержавної стратегії й інструментів її реалізації, а головне – бачення кінцевого результату, бажаного стану функціонування освітньої системи. У цьому контексті актуальним є вивчення стратегій модернізації вищої школи, що використовувалися розвиненими країнами світу. Це сприятиме розумінню можливих векторів й інструментів модернізації вищої школи України, буде корисним при аналізі освітньої політики.

Серед суспільствознавців, які займаються цією проблематикою, можна виділити праці А. Василюк, А. Алферова, А. Джуринського, Т. Ковалю, І. Каленюк. Так, російський академік А. Джуринський розглянув динаміку освітніх реформ у сучасному суспільстві, роз-

Стратегічні пріоритети, №1 (22), 2012 р.

крив регіональний вимір й особливості їх проведення. Роботи А. Василюк присвячені вивченню парадигм й основних підходів до планування освітніх реформ у провідних країнах світу наприкінці ХХ ст. У працях Т. Ковалю, І. Каленюк, А. Кирди детально проаналізовано реформи вищої освіти, проведені у другій половині ХХ ст. в Німеччині, Японії та Південній Кореї. Привертає увагу і робота А. Хауптмана, радника американського президента Джорджа Буша-молодшого з питань вищої освіти, де окреслено стратегії переходу до масової вищої освіти у другій половині ХХ ст.

Метою даної статті є висвітлення накопиченого зарубіжного досвіду модернізації вищої школи та аналіз наявних стратегій її здійснення. До завдань, вирішення яких веде до реалізації поставленої мети, ми відносимо:

- системний аналіз освітніх реформ другої половини ХХ ст. з метою виокремлення певних загальнодержавних стратегій їх здійснення;

- аналіз сутності й характерних особливостей сучасних стратегій модернізації вищої освіти;

- формування висновків щодо можливості застосування в Україні тієї чи іншої стратегії.

У другій половині ХХ ст. вища школа стала найдинамічнішою ланкою системи освіти, що охоплює значну частину молоді. Варто відзначити, що нині, коли скорочення народжуваності в розвинених країнах призводить до зменшення чисельності школярів, студентські контингенти продовжують збільшуватися. Таким чином, сьогодні тільки для вищої школи не характерна пряма залежність від демографічної кон'юнктури: контингенти вищих навчальних закладів (ВНЗ) зростають майже в усіх країнах. Чисельність студентів з 1971 по

1994 роки збільшилася в США з 6,2 млн осіб до 8,9 млн осіб, у Великій Британії – з 0,2 до 1,5, у Франції – з 0,7 до 1,4, в Італії – з 0,7 до 1,5, в Японії – з 1,5 до 2,5 млн осіб [1, с. 77].

Поряд із процесами переходу до масової вищої освіти у багатьох розвинених країнах залишаються й певні елітарні риси, про що свідчить існування елітарних ВНЗ – Гарвардського, Принстонського, Колумбійського, Оксфордського, Кембриджського, Токійського університетів, «Великої Школи» тощо. Соціальна нерівність у сфері освіти ще далеко не подолана. Численні соціологічні дослідження у США та країнах Західної Європи доводять, що у складі студентських контингентів непропорційно великий відсоток складають вихідці із привілейованих прошарків населення. Однак принцип доступної вищої освіти у другій половині XX ст. набув визнання і значно поширився. Разом із цими процесами змінилось уявлення про вищу освіту у суспільній свідомості: вступ до вищої школи почав розглядатися не як привілей, а як природне право молоді і необхідна умова досягнення бажаного соціального статусу.

Реформи, що інтенсивно проводяться у розвинених країнах, мають за мету передусім посилити гнучкість і варіативність системи вищої освіти. Це передбачає розвиток різнотипних навчальних закладів та різноманітних напрямів підготовки.

Протягом другої половини XX – початку XXI ст. багато країн світу за допомогою різноманітних загальнодержавних і галузевих стратегій здійснили перехід від елітарної моделі вищої освіти, коли доступ до неї мала виключно еліта (аристократична чи фінансова), до масової моделі, коли значна частина випускників середньої школи продовжують навчання у вузах. При цьому можна виділити чотири загальнодержавні стратегії, які, до того ж, є варіантами подальшої модернізації національних систем вищої освіти.

Перша стратегія – експансія державного сектору вищої освіти з мінімальною платою за навчання або при повній відсутності її. Це найпоширеніша модель розвитку вищої школи, характерна для другої половини XX ст. Держава бере на себе основні зобов'язання щодо фінансування вищої школи, не вимагаючи участі у ньому студентів або їхніх сімей. За цієї стратегії плата за навчання складає 5–10 % усього бюджету ВНЗ.

У 1950–1960 роках цю стратегію використали Сполучені Штати Америки для переходу до системи масової вищої освіти. У її рамках в США розвивалася мережа місцевих (дворічних) коледжів (*community colleges*), чотири-

річних коледжів та університетів. За період з 1966 по 1976 роки кількість державних ВНЗ зросла у понад 1,8 разу. У 1950 році частка студентів державних ВНЗ у загальному студентському контингенті США складала трохи більше 50 %, у 1970 році – уже 75 % [2, с. 21].

У перші післявоєнні десятиліття таку стратегію використала також Велика Британія. До середини XX ст. система вищої освіти цієї країни була представлена десятком університетів. Вища освіта була елітарною та охоплювала дуже малий відсоток молоді. Однак після Другої світової війни кількість університетів подвоїлася. У XX ст. були відкриті 30 університетів і майже 800 ВНЗ інших типів (коледжів, технологічних і політехнічних інститутів, педагогічних коледжів).

На початку 1970-х уряд Федеративної Республіки Німеччини, очолюваний Віллі Брандтом, взяв курс на розширення доступу до вищої школи. Результатом стало виникнення вищих професійних шкіл (*Fachschulen*): щоб задовольнити зростаючий попит на вищу освіту, коледжі й інші технічні ВНЗ були підвищені в класі та реформовані так, щоб охопити і нижчий рівень системи вищої освіти. У цих спеціалізованих ВНЗ домінує інженерно-технічна освіта, а також вивчення економіки, організації виробництва і проектування. Причому така система має прикладний характер, термін навчання менший, ніж в університетах, але вчені ступені не присуджують. У результаті розширення державного сектору вищої освіти збільшився доступ молоді до вузів. У 1977 році існуючі тоді 11 земель і федеральний уряд ухвалили рішення про забезпечення максимально широкого доступу до вищої освіти, очікуючи до кінця 1980-х збільшення кількості студентів у зв'язку з демографічним вибухом, а також розширенням їх вікових меж. Йдеться, зокрема, про рішення федерального уряду, що зняло існуюче до 1977 року обмеження, згідно з яким 2/3 всіх місць у німецьких ВНЗ були конкурсними. Як наслідок, у 1975 році частка студентів серед громадян у віці від 19 до 26 років становила 14,1 %, у кінці 1980-х – понад 20 %, у 2000 році – 27,1 % [3, с. 98].

Подібна стратегія була взята на озброєння у постфранкістській Іспанії. Хоча вона і може претендувати на статус однієї з найдавніших університетських країн світу, понад половину іспанських університетів було засновано тільки після смерті Франко. Розширення державного сектору вищої освіти у 1970–1990-х роках відбувалося не стільки за рахунок створення нових ВНЗ (за останні 35 років їх створено тільки 13), скільки за рахунок збільшення обсягів прийому у діючі. Протягом 1975–1990 років

Стратегічні пріоритети, №1 (22), 2012 р.

обсяги прийому зросли утричі. Рівень охоплення молоді віком 18–24 роки вищою освітою збільшився з 8,5 % у 1974 році до 29 % у 2005 році.

В останній чверті ХХ ст. цю стратегію взяли на озброєння Норвегія, Швеція та Фінляндія. Критично важливими компонентами, що забезпечують її успішність, є політична воля та фінансова можливість держави виділяти значну частку бюджетних коштів (понад 1,5 % ВВП) на фінансування вищої освіти. На практиці лише небагато країн можуть взяти на себе такі зобов'язання.

Друга стратегія – нові механізми фінансування державою плати за навчання, яку випускники мають відшкодувати після закінчення вузу через податкову систему. Державне замовлення зберігається лише на стратегічно важливі для національної економіки й держави спеціальності. Основою даної стратегії є усвідомлення двох реальностей: фінансової, тобто необхідності залучення приватних коштів для розвитку системи вищої освіти, та соціальної – багато студентів та їх батьків не можуть чи не бажають платити за навчання.

У кінці 1980-х цю стратегію почала використовувати Австралія. Уряд цієї країни ввів спеціальну схему компенсації плати за отримання вищої освіти. За навчання призначається досить висока плата – до 20 % повної вартості освіти. Внесення коштів може бути відкладене за бажанням студента до закінчення ВНЗ. Студенти можуть також не брати відстрочку, а вносити плату за навчання на початку кожного навчального року, отримуючи знижку 25 %. Повернення заборгованості за навчання починається, коли дохід випускника досягає певного рівня (відносно середнього оподаткованого доходу по країні). Разові виплати, пропорційні доходу, здійснюються через податкові органи разом зі звичайними податками [4, с. 89]. Практичний досвід використання довів переваги цієї схеми. Графік виплат вигідніший для студентів, ніж банківські позики. Важливо й те, що її введення не призвело до зменшення кількості тих, хто поступає у ВНЗ. Крім того, за даної стратегії держава бере на себе не тільки фінансування ВНЗ, але й витрати студентів на навчання, ось чому дуже важливо забезпечити достатній приплив платежів у рахунок боргу державі.

Аналогічні механізми було запроваджено у Новій Зеландії (1993 рік), Шотландії (2001 рік), Таїланді (2006 рік). У країнах континентальної Європи, яка ідеологічно тяжіє до держави загального добробуту, ця стратегія була модифікована у започаткованій

у 1980-х практиці освітніх кредитів під низькі відсотки.

Третя стратегія – збільшення участі студентів та їхніх батьків у фінансуванні системи вищої освіти при збереженні часткової державної фінансової підтримки студентів. При цьому значна частина витрат державних ВНЗ компенсується студентами, плата за навчання складає понад 10 % усього бюджету ВНЗ, а в деяких країнах цей показник перевищує 25 %. Одночасно використовуються схеми надання допомоги малозабезпеченим студентам і представникам проблемних груп населення (іммігранти, національні та мовні меншини). Дана стратегія відповідає бюджетній політиці академічного капіталізму та зменшення державного фінансування вищої освіти. В останній чверті ХХ ст. ця стратегія успішно використовувалась у США, Канаді та Новій Зеландії з метою розширити фінансову базу вищої школи, зміцнити її зв'язки з промисловістю, задовольнити зростаючий попит на вищу освіту [5, с. 62].

У 1990-х, під час реформування вищої освіти, на цю стратегію спиралася Італія. У 1960-х уряд цієї країни пішов на ліквідацію будь-яких перешкод при переході від середньої до вищої школи. Наслідком стало переповнення університетських аудиторій і водночас зниження ефективності роботи вищої школи (лише 3-4 з кожних десяти вступників завершували навчання й отримували диплом про вищу освіту, найчастіше у віці близько 30 років). Рівновага лівих і правих політичних сил у парламенті зумовлювала фантастичну – 10–15 років – тривалість дебатів щодо навіть неістотних змін і нововведень у системі освіти. Внаслідок цього вища школа Італії почала по trochu відставати від європейських вимог до систем освіти, а на початку 1990-х опинилась у кризі, пов'язаній зі слабким зв'язком із ринком праці та недостатньою фінансовою базою.

У середині 1990-х була введена плата за навчання, і до 2000 року італійський уряд поступово зменшував державне замовлення, залишивши його лише на спеціальності природничого та інженерно-технічного напрямів. Сьогодні понад 70 % італійських студентів вчать за контрактом. Плата за навчання становить 15–20 % середньої італійської заробітної плати. Стипендії надаються лише малозабезпеченим і талановитим студентам, причому на державну допомогу може розраховувати будь-який студент, незалежно від того, навчається він за власний чи державний кошт [6, с. 62].

Підвищення плати за навчання в державному секторі вищої освіти, як правило, розглядається як соціально-політичне рішення,

спрямоване на збільшення участі студентів у витратах на освіту. Вища освіта в цій концепції виступає не як суспільне, а як змішане благо, що поряд із користю суспільству приносить неоцінену вигоду й конкретній особі, а тому за це благо потрібно платити. За даної стратегії реалізується ідея подвійної плати за навчання, коли студенти-іноземці платять у кілька разів більше, ніж місцеві.

Четверта стратегія – розвиток приватного сектору у системі вищої освіти з метою компенсації недостатнього потенціалу державних ВНЗ. Вона стає або результатом цілеспрямованої політики, або відповіддю підприємців на незадоволений попит на вищу освіту в окремих країнах. Державна освітня політика за цієї стратегії ґрунтується на тому, що для розширення освітніх потужностей набагато легше забезпечити політико-правові та фінансові умови для створення приватних закладів, аніж виділяти додатково значні бюджетні асигнування на розширення державного сектору вищої освіти.

У більшості країн, де використовується ця стратегія, приватним ВНЗ надається державна фінансова підтримка. Уряд розглядає відносини між державним і приватним секторами як «прагматичне партнерство» (причому обидва сектори виконують важливі суспільні ролі та функції), а також бажає забезпечити рівномірніший розподіл фінансового тягаря на студентів державних і приватних закладів [7, с. 96].

Особливо швидке зростання приватних закладів вищої освіти та чисельності студентів у них відмічалось у країнах, де держава традиційно відіграє провідну роль у соціальних процесах. Так, приватні університети стали головним джерелом розвитку масової вищої освіти в Японії та Південній Кореї. Тим же шляхом пішла Польща, де розвиток масової вищої освіти був передусім пов'язаний із приватним сектором [8, с. 29]. На початку XXI ст. така стратегія успішно використовується у Мексиці при розширенні сектору вищої освіти, оскільки держава не може задовольнити бурхливе зростання попиту на вищу освіту.

Університетська система, що діє нині в Японії, була створена після Другої світової війни за безпосередньої участі американських спеціалістів, тому за своєю структурою вона майже повністю копіює американську. У 1950–1970-х відбувалися післявоєнна відбудова японського господарства та накопичення капіталу. За цих умов значні інвестиції у вищу освіту були важким тягарем для бюджету країни, а тому за згодою влади розвиток мережі ВНЗ став справою переважно приватного сек-

тору. Внаслідок цього сьогодні 75 % вузів країни є приватними, в них навчається понад 70 % усього студентського контингенту [9, с. 71].

Освітня стратегія Південної Кореї також робить основний акцент на активне використання приватних ресурсів. Така орієнтація зберігається від 1940-х і є характерною як для авторитарних, так і для демократичних (після 1989 року) урядів. Закон 1949 року дозволив землевласникам використовувати відкриття університетів та коледжів як засіб збереження своїх земель. Згідно із цим законом уряд міг дешево купувати всі приватні сільськогосподарські землі й перерозподіляти їх фермерам. Однак було декілька винятків, коли уряд не міг примусити власників продавати свої землі, а саме: землі, на яких державні, громадські чи освітні установи хотіли змінити характер своєї діяльності; землі, що перебували у власності навчальних закладів, релігійних чи добродійних організацій; землі, що використовувалися для таких спеціальних цілей, як наукові дослідження.

Багато великих землевласників відкривали приватні школи або жертвували землю для шкіл, щоб уникнути її продажу державі. І вже за три роки після прийняття цього закону з'явилися 2/3 всіх університетів і коледжів. У 1945 році в країні було всього 19 ВНЗ, в яких навчалось приблизно 8000 студентів, а через три роки їх стало вже 42, а студентів – 24000. У 1970–1980-х чисельність студентів збільшилась у 6 разів. На початку XXI ст. у приватних вузах навчалось 68,8 % усіх студентів [10, с. 119]. До 1989 року у Південній Кореї не було жодних форм фінансової підтримки державою приватного сектору освіти. У 1990 році уряд уперше пообіцяв фінансову допомогу приватним університетам і коледжам, у тому числі зобов'язався довести державні гранти до 10 % їх поточних видатків. Втім, мети в 10 % досягнуто не було, в середньому ця допомога становить 2,5 % видатків ВНЗ.

Висновки

Аналіз освітніх реформ другої половини XX ст. дозволяє виділити чотири стратегії модернізації вищої школи, за допомогою яких здійснювався перехід від елітарної до масової вищої освіти. Найпоширенішою є експансія державного сектору вищої освіти з мінімальною платою за навчання або при повній її відсутності. Друга – введення механізмів відшкодування державі випускниками вартості їх навчання після закінчення ВНЗ через податкову систему. Третя передбачає збільшення участі студентів та їхніх батьків

Стратегічні пріоритети, №1 (22), 2012 р.

у фінансуванні вищої школи при збереженні часткової державної фінансової підтримки студентів, передусім із малозабезпечених сімей і проблемних соціальних груп. Четверта – розвиток приватного сектору вищої освіти з метою компенсації недостатнього потенціалу державних ВНЗ.

В Україні розбудова освіти у перші 20 років незалежності відбувалася в умовах гострої соціально-економічної кризи. Це негативно позначилося на фінансуванні освіти. За підрахунками фахівців, фактичне фінансування системи освіти за перші роки незалежності України зменшилося у 3-4 рази, у той час як вирішення проблем модернізації потребувало, навпаки, збільшення обсягів фінансування. Хоча Закон України «Про освіту» (ст. 57) передбачає виділення на освіту 10 % валового внутрішнього продукту, практично в 1992–2004 роках виділялося від 3,5 % до 5,5 % ВВП, що дозволяло задовольняти лише третину мінімальних потреб освіти. Недофінансування освіти негативно позначилося на темпах її модернізації. Певне зростання рівня фінансування освіти спостерігалось у 2005–2008 роках, коли видатки на освіту становили понад 6 % ВВП, а у 2008 році сягнули максимуму – 7 % ВВП. Відповідно до ст. 34 Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність» передбачається виділяти 1,7 % валового внутрішнього продукту на потреби науки, але впродовж останніх 15 років виділялося втричі менше. Внаслідок цьо-

го матеріально-технічна база наукових досліджень ВНЗ застаріла.

Враховуючи соціально-економічну ситуацію в Україні на початку XXI ст. та перехід до моделі масової вищої освіти, що стався у 1990-х, за умов дефіциту бюджетних асигнувань українська влада де-факто обрала третю стратегію. Ознаками її реалізації можна вважати курс діючої влади на комерціалізацію вищої освіти та щорічне зростання плати за навчання в українських ВНЗ. Водночас наведені вище обставини та умови розвитку національної вищої школи свідчать, що для підвищення її конкурентоспроможності та модернізації потрібне збільшення державного фінансування ВНЗ та університетської науки, тобто реалізація першої стратегії, оскільки зменшення державного фінансування за низької платоспроможності населення (дедалі менша кількість батьків можуть дозволити собі оплачувати навчання своїх дітей у ВНЗ) та відсутності економічних стимулів для бізнесу щодо участі у фінансуванні вищої школи (замовлення НДДКР, підготовки та перепідготовки спеціалістів) призводить до зменшення фінансової бази вищої школи. Сьогодні більша частина витрат державних ВНЗ (до 90 %) складають фонд заробітної плати, витрати на утримання соціальної інфраструктури та комунальні послуги. Тому для подальшої модернізації національної вищої школи потрібне значне збільшення державного фінансування галузі.

Список використаних джерел

1. Васильченко, І. Удосконалення та реформування освітньої системи у провідних країнах світу / І. Васильченко, З. Васильченко // Вища школа. – 2009. – № 5. – С. 77–89.
2. Василюк, А. До питання про парадигми освітніх реформ / А. Василюк // Шлях освіти. – 2008. – № 1. – С. 20–23.
3. Коваль, Т. Вища освіта сучасної Німеччини в умовах політичних і технологічних модернізацій / Т. Коваль // Вища освіта України. – 2007. – № 4. – С. 95–101.
4. Алферов, Ю. С. Источники и механизмы финансирования образования за рубежом / Ю. С. Алферов // Педагогика. – 2000. – № 8. – С. 85–94.
5. Василюк, А. Нові підходи до планування і реформування освіти (зарубіжний досвід) / А. Василюк, Л. Ляшенко // Освіта і управління. – 2002. – Т. 5, № 1. – С. 59–68.
6. Джурицкий, А. Н. Реформы образования в современном мире : глобальные и региональные тенденции : монография / А. Н. Джурицкий. – М., 1995. – 348 с.
7. Хауптман, А. М. Четыре модели развития третичного образования / А. М. Хауптман // Экономика образования. – 2007. – № 3. – С. 95–98.
8. Дзвінчук, Д. Розвиток освітніх систем у XX столітті та нові запити XXI століття / Д. Дзвінчук // Вища освіта України. – 2007. – № 1. – С. 27–35.
9. Кирда, А. Особливості розвитку цілей в системі освіти Японії / А. Кирда // Університет. – 2007. – № 6. – С. 70–78.
10. Каленюк, І. Освіта Республіки Корея в контексті стратегії суспільного розвитку / І. Каленюк // Вища освіта України. – 2005. – № 2. – С. 117–122.

РОЗВИТОК УКРАЇНСЬКОГО КНИГОВИДАННЯ В КОНТЕКСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ГУМАНІТАРНОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ

Чупрій Леонід Васильович,
кандидат філософських наук, доцент

Проаналізовано проблеми книговидавничої галузі в Україні та запропоновано шляхи їх вирішення. З урахуванням закордонного досвіду книговидання визначено напрями вдосконалення державної політики у видавничій сфері.

Ключові слова: книга, книговидання, гуманітарна політика.

Розбудова держави неможлива без розвитку національного книговидання, яке відіграє важливу роль у самоусвідомленні нації, формуванні культури, духовності та водночас є свідченням національно-культурного становлення українського народу.

Книга – це складник і головний носій загальної культури. Вона виконує пізнавальну, моральну, виховну, ціннісностворюючу, соціалізуючу, естетичну та інші функції. Книга була і залишається найефективнішим засобом передачі знань та ідей у їх єдності та цілісності, а читання книги якнайактивніше сприяє виробленню універсальної та фундаментальної картини світу, формуванню світогляду, глибинних переконань людини, стимулюванню її участі в житті суспільства. Численні засоби масової інформації не можуть у цих аспектах конкурувати з книгою, оскільки дають фрагментарну та актуальну на даний час інформацію про навколишній світ. Розвиток сучасних ЗМІ та інформаційних технологій має надавати нові можливості для розвитку книговидання.

Книговидання як один із найважливіших елементів гуманітарної сфери суспільства завжди було об'єктом уваги з боку органів державної влади, науковців та громадських діячів. Демократизація суспільства і розвиток ринкових відносин зумовили необхідність перегляду існуючої системи розподілу функцій та повноважень у регулюванні даної галузі. При цьому необхідно враховувати специфічне становище книговидання, що одночасно є елементом культури, освіти, науки та важливим складником системи матеріального виробництва.

В умовах розвитку інформаційного суспільства в Україні повинна формуватися державна політика, спрямована на розвиток

вітчизняного книговидання з метою задоволення культурно-освітніх потреб суспільства; забезпечення захисту національного інформаційного простору; забезпечення конкурентоспроможності української книги на внутрішньому, а в майбутньому і зовнішньому ринках завдяки застосуванню нових технологій книговидання та поліпшення якості продукції.

Мета статті – дослідити сучасний стан українського книговидання та запропонувати шляхи підвищення ефективності діяльності даної галузі.

Стан і проблеми українського книговидання досліджували такі вітчизняні науковці, як О. Афонін, О. Афанасенко, Я. Володарчик, Г. Глотова, О. Дей, Р. Дименко, Я. Запаско, Р. Іванченко, Я. Ісаєвич, А. Капелюшний, Ж. Ковба, І. Корнілов, Р. Машталір, І. Мельник, Е. Огар, З. Патирко, Т. Приступенко, І. Продан, В. Різун, М. Романюк, М. Сенченко, М. Тимошик, Н. Черниш, Л. Швайка та інші.

Аналізуючи стан книговидавничої справи, слід відзначити низку значних проблем, що стримують її розвиток. Зокрема, це недостатня державна підтримка галузі, низькі конкурентоспроможність та рівень попиту українців на книжкову продукцію. Останній зумовлений зростанням цін, зменшенням реальних доходів населення тощо. Так, за даними Держстату, питома вага витрат домогосподарств на задоволення культурних потреб (у тому числі на придбання книг) та відпочинок останніми роками становить всього 2,4 %.

Слід відзначити також відсутність інтересу до книжкової продукції. Так, дані соціологічного дослідження, проведеного у 2007-2008 роках компанією *GfK Ukraine* з ініціативи Міжнародного фонду «Відродження» та *The Fund for Central and European Book Projekt (Amster-*

Стратегічні пріоритети, №1 (22), 2012 р.

dam) і за підтримки програми МАТРА відповідно до проекту «Дослідження книжкового ринку», засвідчують, що українці втрачають інтерес до книжкової продукції. Зокрема, 58 % із них протягом останніх трьох місяців не придбали жодної книги. 37 % респондентів за декаду придбали одну книгу, 16 % – дві, 14 % – три, по 10 % – чотири та п'ять, 9 % – шість-десять, 4 % – понад десять книжок. Головними аргументами низького попиту на книги є брак грошей (19 %) і висока вартість необхідних видань (11 %). Однак найважливішою причиною малого попиту на книжковий товар серед опитаних є відсутність потреби в ньому взагалі (50 %). До негативних тенденцій, на нашу думку, слід віднести також той факт, що, за результатами дослідження, книги українською мовою й надалі програють за популярністю російськомовним виданням. 38 % книжок, куплених українцями протягом трьох місяців, були написані українською мовою, 60 % – російською, 2 % – іншими мовами [1].

Нормативно-правове забезпечення

Перший Закон України «Про видавничу справу» (№ 318-97-ВР) був ухвалений Верховною Радою України 5 червня 1997 року. На його підтримку були прийняті укази Президента України «Про деякі питання державної підтримки книговидавничої справи» від 23.07.1998 р. № 816/98 та «Про додаткові заходи щодо державної підтримки національного книговидавництва та книгорозповсюдження» від 09.11.2000 р. № 1217/2000. Однак це не змогло зупинити спад книговиробництва. 1999 року в Україні зафіксовано рекордно низький показник: було видано 21 млн книжок, що становило 0,37 книжки на одного українця. 17 травня 2001 року був ухвалений Закон України «Про внесення змін до деяких законів України з питань оподаткування» № 2410-III, який зменшував податкове навантаження на книговидавців. Завдяки цьому уже того ж року кількість найменувань книжок, виданих в Україні, зроста порівняно з попередніми роками на 37 %. Закон України «Про державну підтримку книговидавничої справи в Україні» від 06.03.2003 р. № 601-IV надавав значні податкові пільги підприємствам книговидавничої галузі.

Останніми роками було видано низку нормативно-правових актів щодо поліпшення стану книговидавничої галузі в Україні. Зокрема, це укази Президента України «Про деякі заходи з розвитку книговидавничої справи в Україні» від 21.03.2006 р. № 243/2006,

Стратегічні пріоритети, №1 (22), 2012 р.

«Про проведення в Україні у 2007 році Року української книги» від 15.12.2006 р. № 1088/2006. 27 грудня 2006 року була прийнята Постанова Кабінету Міністрів України № 1846 «Про внесення змін до Методики розрахунку і порядку використання плати за оренду державного майна», згідно з якою встановлювалися низькі орендні ставки для суб'єктів книговидавничої справи.

У 2008 році Кабінет Міністрів України розпорядженням від 28.05.2008 р. № 772-р затвердив Концепцію Державної цільової програми популяризації вітчизняної книговидавничої продукції на 2009–2012 роки. Концепція спрямована на підвищення культурного рівня українського суспільства, створення потужної системи інформування про вітчизняну книжкову продукцію та умов для розвитку книговидавничої галузі. Відповідно до Концепції на підтримку книговидавництва пропонується виділити 1,08 млрд грн. Фінансове забезпечення здійснювалося у межах бюджетних призначень, передбачених органам виконавчої влади у державному бюджеті на відповідний рік, за рахунок коштів місцевих бюджетів, інвесторів та інших передбачених законом джерел. З метою підтримки вітчизняної книговидавничої галузі у 2011 році був підготовлений проект концепції Державної цільової національно-культурної програми популяризації вітчизняної книговидавничої продукції та читання на 2013–2017 роки, який на даний момент знаходиться на доопрацюванні. Проект концепції Програми, на реалізацію якої планується виділити 600 млн грн, розробили спільно «Об'єднання видавців» та Держкомтелерадіо. Метою Програми є повернення в українське суспільство вітчизняної книги, відродження її соціальної ролі через популяризацію вітчизняної книговидавничої продукції, читання як процесу культурного, духовного, професійного та інтелектуального збагачення людини, що гарантуватиме швидке й динамічне зростання конкурентоспроможності України як європейської держави в усіх сферах її діяльності. Новий проект також спрямований на промоцію української книжки за кордоном, переклад іншими мовами вітчизняних авторів. Президент Української асоціації видавців та книгорозповсюджувачів Олександр Афонін зазначає, що концепція передбачає створення структури (Інституту книги) чи системи грантів, як це реалізується у світі. Зокрема, системою грантів у Франції займається Національний інститут Франції, в його штаті – 1,5 тис. співробітників, існує величезний Департамент книги, робота якого полягає в просуванні французької книжки по

всьому світу й виділення грантів для перекладів французьких авторів мовами світу.

Був прийнятий також Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо державної підтримки книговидавничої справи в Україні» від 18.09.2008 р. № 521-VI, згідно з яким подовжуються терміни податкових пільг для суб'єктів книговидавничої справи. Певні преференції книговидавцям у вирішенні майнових питань надає Закон України «Про внесення змін до статті 9 Закону України «Про оренду державного та комунального майна» щодо книговидавничої справи», який наділяє суб'єкти видавничої справи пріоритетним правом оренди приміщень у будинках державної та комунальної власності без тендерних і конкурентних процедур із встановленням ставок орендної плати на рівні закладів культури та освіти за умови видання та продажу ними не менше 50 % україномовних книжок.

Збереження існуючої мережі закладів культури, зокрема видавництва і книгарень, передбачено Указом Президента України «Про деякі невідкладні заходи щодо підтримки культури та духовності в Україні» від 12.01.09 р. № 6/2009, Постановою Верховної Ради України «Про запровадження мораторію на виселення редакцій друкованих засобів масової інформації, закладів культури, у тому числі бібліотек, видавництв, книгарень, підприємств книгорозповсюдження» від 16.01.09 р. № 901-IV.

Законодавча підтримка сприяла покращенню ситуації в галузі. Так, за результатами 2007 року видано значно більшу кількість книжок порівняно з минулими роками – у середньому по 1,2 на українця (17987 назв книг і брошур загальним накладом 56,1 млн примірників). Але відчутних зрушень не відбулося, що зумовлено недостатнім рівнем виконання нормативно-правових актів та неналежним рівнем фінансового забезпечення галузі.

Слід констатувати також постійне зменшення накладів книг. Відповідно до статистичних даних Книжкової палати України у 2010 році було видано загалом 22557 назв книг загальним накладом 45,058 млн примірників. Це майже на 1 % більше за назвами, але на 7,1 % менше за накладом, ніж у 2009 році. Отже, за кількістю виданих книг чітко помітна негативна тенденція. У 2009 році в Україні видано 22491 назв книжок і брошур загальним накладом 48,514 млн примірників, що становить порівняно з аналогічним періодом 2008 року за назвами 93,6 %, за накладом – 83,4 %. Українською мовою видано 14797 назв, або 65,8 % загальної кількості назв книг, усьо-

го 27,527 млн примірників, або 56,7 % загального накладу [2].

У 2008 році було видано 1,25 книги на одного мешканця України, у 2009 році – 1,05, у 2010 році – 0,98. Для порівняння: у Росії на 1 мешканця припадає 4-5 примірників книг, у Білорусі – 6-7, у країнах Євросоюзу цей показник коливається в межах 5–8.

О. Афонін зазначив, що за роки незалежності обсяги книговидавництва впали у 4 рази. Це досить небезпечна тенденція, яку потрібно зупинити. Адже наприкінці 1980-х сумарний наклад книжок, видрукованих за рік, сягав 189,5 млн примірників і 8449 назв. Середній наклад видання становив 22,5 тис. примірників, на кожного мешканця України припадало 3,7 книжки.

У I півріччі 2011 року ситуація з кількістю назв та сумарними накладом нових книжок кардинально не змінилася. Згідно зі статистикою Книжкової палати України ім. Івана Федорова I півріччя 2011 року галузь закінчила «не дотягнувши» до показників за аналогічний період 2010 року за кількістю назв – 2,3 % і за сумарними накладом – 7,7 %. Єдине, що якісно відрізняє зазначені показники від показників 2010 року, це те, що стала очевидною тенденція поступового витіснення в доробку вітчизняних видавництв російськомовної книги україномовною. Про це свідчить той факт, що при відставанні обсягів друку російськомовної книги від показників 2011 року на 24,2 % виробництво україномовної книги у I півріччі 2011 року збільшилося на 8 % порівняно з 2010 роком.

Чинна влада намагається вирішити проблеми галузі. Зокрема, Прем'єр-міністр Микола Азаров під час відвідування Київської міжнародної книжкової виставки-ярмарку у серпні 2011 року зазначив, що уряд України планує в 2012 році збільшити дотації з державного бюджету на підтримку українського книговидавництва вдвічі порівняно з 2011 роком.

Голова Верховної Ради України Володимир Литвин також виступає за значне збільшення рівня державної підтримки книговидавництва. Зокрема, він вважає, що збільшення нинішнього обсягу видатків на цю справу навіть удвічі – це надзвичайно мало. «Треба збільшувати його разів у десять», – висловив він своє переконання, зазначивши, що Верховна Рада підтримає відповідні ініціативи уряду, якщо вони з'являться [3].

З метою покращення ситуації в книговидавничій та сфері культури у червні 2011 року був прийнятий за основу проект Закону України «Про національний культурний продукт» (реєстр. № 4298). Але книговидавці досить

Стратегічні пріоритети, №1 (22), 2012 р.

негативно поставилися до даного законопроекту. Його основним недоліком вони вважають сертифікацію книг. Згідно з проектом сертифікація має бути трьох рівнів: базова, середня та вища. Президент ГО «Форум видавців» Олександра Коваль зазначає, що за новим законопроектом чим вищого гатунку книгу хоче зробити видавець, тим у нижчу категорію вона потрапляє. Відповідно у видавця буде менше пільг. Тобто, хто друкуватиме на дешевому газетному папері – потрапить у вищу категорію, той, хто друкуватиме на якіснішому папері, – у нижчу категорію і платитиме більше [4].

Потрібно терміново вирішити низку суттєвих проблем, серед яких слід виділити такі.

- Відсутність єдиного управління книговидавничою галуззю, її координації та чіткої стратегії її розвитку, що унеможливує здійснення єдиної державної політики у цій сфері.

- Відсутність постійного якісного моніторингу тематичного, економічного і фінансового стану книжкового ринку України з метою визначення тенденцій його розвитку, забезпечення контролю за динамікою змін, що відбуваються, і впливу держави на цей процес.

- Недостатній рівень розвитку системи книгорозповсюдження. Нині спостерігається повільне зростання кількості книгарень, що мають забезпечити широкий доступ населення до книжкових видань. В Україні одна книгарня припадає на 96 тис. населення, тоді як у Франції – на 20 тис., у Росії – на 75 тис.

- Високий рівень зношеності та застарілості обладнання більшості поліграфічних підприємств, що призводить до зниження якості продукції та падіння обсягів виробництва.

- Значне переважання на вітчизняному книжковому ринку імпортованих іншомовних, зокрема російськомовних, видань, які витісняють українськомовну продукцію. За оцінкою російських експертів, місткість українського ринку оцінюється в 400–420 млн дол. США, а російських книжок в Україні продається на 300–320 млн дол. Для порівняння: споживчі витрати на книжки у Великій Британії, за підрахунками Управління національної статистики, дорівнюють майже 4,5 млрд євро за рік. Звичайно, забороняти іншомовну літературу не варто, для зменшення її домінування потрібно підвищувати конкурентоспроможність вітчизняних видань.

- Недостатнє фінансове забезпечення книговидавництва. Підприємства галузі неспроможні власним коштом комплексно вирішити питання переоснащення (друкарська машина

коштує у межах 120–150 тис. дол., а ролева машина – 1,8–2,0 млн дол.). Лише для заміни зношеного поліграфічного устаткування державних видавничо-поліграфічних підприємств необхідно близько 100 млн дол.

- Відсутність кваліфікованих фахівців книгорозповсюдження та відповідного програмного забезпечення для ведення обліку друкованої продукції, слабке інформаційно-рекламне забезпечення функціонування книжкового ринку.

- Недостатнє забезпечення підприємств книговидавничої галузі відповідними приміщеннями. Спостерігаються непоодинокі випадки виселення редакцій друкованих ЗМІ, закладів культури, у тому числі бібліотек, видавництв, книгарень, підприємств книгорозповсюдження із займаних ними на законних підставах приміщень державної та комунальної власності.

- Звуженість асортименту українських книг, відсутність їх якісного змістовного наповнення.

- Недостатній рівень розвитку наукового книговидавництва.

- Низький рівень забезпечення фондів вітчизняних бібліотек українськомовною літературою. Передусім потрібно забезпечувати публічні та шкільні бібліотеки через програми типу «Шкільна бібліотека», «Класики української та зарубіжної літератури». Для порівняння: у США діє 8946 публічних бібліотек, які закупають щороку книги на суму 1,8–2 млрд дол., що становить 15 % виданих у цій країні книг. Майже на 2,7 млрд дол. закупають книг університетські бібліотеки Сполучених Штатів. Бібліотеки Великої Британії також витрачають на комплектування значні суми, зокрема вузівські – в середньому 35 млн фунтів стерлінгів (фунт. с.), інших навчальних закладів – 156 млн фунт. с., публічні – 115 млн фунт. с.

- Нерозвиненість електронного книговидавництва.

Аналізуючи останній пункт, слід зазначити, що розвиток електронного книговидавництва – одна з провідних світових тенденцій. Найбільші бібліотеки світу реалізують проекти зі створення електронних копій своїх фондів.

Вперше формування цілісного зібрання друкованих книг в електронній формі було розпочато 1971 року в Іллінойському університеті (США) М. Хартом (проект «Гутенберг»). У США з 1990-х років існують такі проекти, як *DLI Digital Libraries Initiative* (Ініціатива цифрових бібліотек) – за підтримки Національного наукового фонду, Агенції перспективних досліджень у галузі оборони та

Національної агенції з авіації та космічного простору, «Пам'ять Америки», започаткований з ініціативи Бібліотеки Конгресу та 15 університетських книгозбірень Національної федерації цифрових бібліотек, що включає 44 історичні колекції загальним обсягом понад 1 млн документів, однак має виключно меморіальний характер [5, с. 4].

В інших країнах, особливо європейських, також проводиться активна робота щодо оцифрування фондів. У листопаді 2008 року відбулося офіційне відкриття Європейської цифрової бібліотеки – *Europeana* [6]. Вона надаватиме вільний і швидкий доступ до європейської культурної спадщини та шедеврів у єдиній багатомовній віртуальній бібліотеці. Понад 1000 культурних установ зі 27 країн Європи надали матеріали для того, щоб зробити доступними в режимі он-лайн понад 2 млн книг, карт, записів, фотографій, архівних документів, малюнків та кінофільмів. Одне із завдань політики Комісара ЄС з питань інформаційного суспільства та ЗМІ Вівіан Редінг – досягнути 10 млн оцифрованих об'єктів у бібліотеці *Europeana*. На подальшу роботу над віртуальною бібліотекою Єврокомісія має виділити понад 200 млн євро.

Україна тільки починає робити кроки в цьому напрямі. Зокрема, вона приєдналася до Хартії ЮНЕСКО про збереження цифрової спадщини, прийнято Закон України «Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки». Постановою Кабінету Міністрів від 23 грудня 2009 року № 1579 затверджено концепцію Державної цільової національно-культурної програми створення єдиної інформаційної бібліотечної системи «Бібліотека – XXI», на яку планується виділити 140 млн грн [7].

Зарубіжний досвід

Досліджуючи книговидавничу галузь, експерти виділяють французьку, американську та пострадянську моделі її розвитку. Якщо для пострадянської моделі характерна переважаюча роль відповідних державних інститутів у регулюванні розвитку книговидання, то у французькій та американській провідне значення мають недержавні інститути та мережеве розповсюдження, що позитивно впливає на збільшення попиту з боку населення та підвищення конкурентоспроможності галузі. Вплив держави у західних країнах, зокрема у США, Великій Британії, Франції, передусім полягає у створенні сприятливих умов для розвитку книговидання, у тому числі системи податкових пільг.

Аналізуючи досвід інших країн, слід відзначити успіхи Канади, яка за своїми проблемами у культурній сфері досить схожа з Україною, оскільки перебуває під потужним конкурентним тиском Великої Британії, Франції, США. Ще 1979 року федеральним канадським урядом була прийнята спеціальна Програма розвитку книговидавничої сфери, головною метою якої було створення сприятливих умов для видання та розповсюдження книжок канадських авторів. Ця програма й донині є головним інструментом державної політики в книжковій індустрії. Її щорічний бюджет складає близько 30 млн дол. Розподіляє кошти Міністерство канадської спадщини. Федеральний уряд Канади також створив низку програм із надання позик і кредитів канадським видавничим фірмам, зокрема була створена Програма надання позик для канадських книговидавців і книгорозповсюджувачів, у межах якої вісімнадцяти книговидавцям були надані кредити на суму понад 3 млн дол. Нині ця Програма модернізується. Підтримують книговидавців також Фонд розвитку культурних галузей і Канадська рада (федеральне агентство з підтримки й пропаганди культури та мистецтва в Канаді). Зокрема, остання виділяє понад 7 млн дол. у вигляді грантів для канадських видавців художньої літератури [8, с. 14].

У книговидавничій галузі слід також зважати на досвід Російської Федерації, уряд якої ще з 1995 року ввів значні податкові пільги для російських видавців і започаткував Національні програми підтримки книговидання. Була також введена знижка вартості оренди для книжкових магазинів у розмірі 30 %. Внаслідок цих заходів обсяг книжкового ринку Росії істотно збільшився. У 2007 році він оцінювався приблизно в 2 млрд дол. За результатами 2008 року обсяг цього ринку збільшився до 2,5–3 млрд дол. У 2009 році відмічався певний спад, зумовлений впливом світової фінансово-економічної кризи, однак вже у 2010 році ситуація значно покращилася.

Висновки

Для вирішення проблем національної книговидавничої галузі на загальнодержавному рівні потрібно здійснити низку заходів, зокрема:

- визначити книговидавничу галузь України національним стратегічним пріоритетом;
- забезпечити здійснення єдиної державної політики щодо вирішення питань, пов'язаних з організацією діяльності видавничого сектору;

Стратегічні пріоритети, №1 (22), 2012 р.

- розробити механізми покращання взаємодії та координації діяльності органів державної влади, місцевого самоврядування з видавцями щодо розвитку вітчизняної книги;
- забезпечити створення широкої загальнонаціональної мережі книгорозповсюдження, зорієнтованої на реалізацію продукції вітчизняних видавців;
- створити єдину національну довідково-інформаційну систему книжкового простору України, забезпечити її бюджетне фінансування;
- створити механізми звільнення від оподаткування інвестицій, а також меценатських і спонсорських коштів, спрямованих на розвиток вітчизняного книговидавництва;
- розробити механізми пільгового кредитування державними та комерційними банками підприємств видавничої галузі;
- встановити обов'язкові фіксовані відрахування із центрального та місцевих бюджетів на закупівлю україномовної літератури для національних, публічних, наукових і дитячих бібліотек, а також для стабільного

відновлення фондів сільських і шкільних бібліотек;

- розробити та затвердити державну програму модернізації видавничо-поліграфічного комплексу України з метою підвищення конкурентоспроможності книговидавничої галузі;
- розширювати міжнародне співробітництво у сфері книговидавництва та книгорозповсюдження, здійснювати популяризацію української книги за кордоном, створити фонд підтримки перекладів українських авторів іноземними мовами;
- створити загальнодержавний фонд підтримки видання української літератури мовами народів світу, розробити механізми і процедури залучення до його фінансового наповнення спонсорів та меценатів, включаючи представників української діаспори;
- розробити програму популяризації вітчизняної книги, зокрема через встановлення соціальних тарифів на рекламу книжок вітчизняного виробництва та нормативів обов'язкового надання електронними та друкованими ЗМІ часу і площ для реклами вітчизняної книги.

Список використаних джерел

1. *GfK Ukraine* : Дослідження книжкового ринку в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://maidan.org.ua/static/mai/1179338434.html>
2. *Афонін, О.* Стан української книги в межах I-го півріччя 2011 року / О. Афонін [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.yuricom.com/ua/panoram_of_week/?id=9257
3. *Голова* Верховної Ради України Володимир Литвин висловлюється за значне збільшення рівня державної підтримки книговидавництва [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://portal.rada.gov.ua/rada/control/uk/publish/article/news_left?art_id=281713&cat_id=37486
4. *Книговидавництва* в Україні можуть поставити на коліна [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://portal.lviv.ua/news/2011/07/21/153600.html>
5. *Павлуша, І. А.* Створення та розвиток електронних бібліотек в Україні : бібліотекознавчий аспект (кінець XX – початок XXI ст.) : автореф. дис. ... канд. іст. наук : 07.00.01 / І. А. Павлуша ; НАН України. Нац. бібліотека України ім. В. І. Вернадського. – К. : НБУВ, 2002. – 20 с
6. *Відкриття* Європейської цифрової бібліотеки [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.europeana.eu/portal/>
7. *Пелагеша, Н.* Цифрова бібліотека для всієї Європи / Н. Пелагеша [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://dt.ua/SCIENCE/tsifrova_biblioteka_dlya_vsieyi_evropi-52792.html
8. *Сенченко, М. І.* Книгодрукування і мас-медіа Канади : аналіт. огляд / М. І. Сенченко. – К. : Книжкова палата України, 2006. – 36 с.

УДК 355.02:327.55

ВІЙСЬКОВО-ТЕХНІЧНЕ СПІВРОБІТНИЦТВО УКРАЇНИ В УМОВАХ ПОЗАБЛОКОВОСТІ: ЦІЛІ, НАПРЯМИ, СТРАТЕГІЯ

Бегма Віталій Миколайович,
доктор економічних наук;
Шимов Юрій Юрійович

Проаналізовано систему військово-технічного співробітництва (ВТС) України в аспекті визначення пріоритетів її розвитку в умовах позаблоковості країни. Зазначено важливість ефективного ВТС для успішного проведення глибокої воєнної реформи, спрямованої на створення Збройних сил, спроможних надійно захистити інтереси України, та формування національного оборонно-промислового комплексу (ОПК). Визначено головні проблеми ВТС України з іноземними державами, напрями та шляхи їх вирішення.

Ключові слова: військово-технічне співробітництво, загрози та ризики, Збройні сили України, озброєння та військова техніка, оборонно-промисловий комплекс.

Військово-технічне співробітництво України із зарубіжними державами, яке головним чином зводилося до отримання валютних надходжень завдяки продажу озброєння, військової техніки та майна, що залишилися після розпаду СРСР, вже давно потребує суттєвої корекції. З інформації Держслужби експортного контролю про обсяги українського експорту озброєння в 2010 році випливає, що головними покупцями української зброї були Демократична Республіка Конго, Судан, Кенія, Таїланд, тобто користувачі невисокотехнологічної продукції [1].

Національній системі ВТС, що існувала до недавня, все важче та складніше утримувати свої позиції на світовому ринку зброї, про що, зокрема, свідчать результати останнього аналізу Стокгольмського міжнародного інституту досліджень проблем миру (СІПРІ). Він вилучив Україну з 10-ки лідерів [2], тобто у рейтингу експортерів за останні п'ять років країна опус-

тилася на 11 місце. На думку Пола Холтома, керівника програм дослідження постачань зброї СІПРІ, деякі країни здійснили певний прорив і наростили обсяги експорту зброї, а Україна експортує приблизно стільки ж, скільки і минулими роками. Українські експерти визнають це закономірним. «Останні півтора десятиліття Україна жила наробками минулого, нічого не вкладаючи в оборонно-промисловий комплекс і, зокрема, в розвиток нових технологій. Відставання України давно було зумовлене, і контрактні сплески, на кшталт рекордного 2009 року, можна віднести швидше до успіху команди спецекартерів, ніж до реальних досягнень оборонної промисловості» [3]. Про це також свідчить перебіг виконання контрактів з поставок військової техніки до Іраку (техніки, що є візитною карткою українського ОПК – транспортних літаків та бронемашин).

Водночас військово-технічне співробітництво з іноземними державами відіграє важливу

Стратегічні пріоритети, №1 (22), 2012 р.

роль у реалізації актуальних завдань національної безпеки та оборони України. Як зазначається в Рішенні Ради національної безпеки і оборони України «Про проект Закону України «Про військово-технічне співробітництво з іноземними державами», головними завданнями ВТС є збереження і розвиток вітчизняного ОПК та забезпечення потреб Збройних сил, інших військових формувань і правоохоронних органів України у новітніх озброєннях і військовій техніці (ОВТ), сприяння зміцненню дружніх міжнародних відносин України, її іміджу як держави, що володіє значним сучасним науково-технічним, технологічним та виробничим потенціалом зі створення озброєнь і військової техніки, забезпечення реалізації національних інтересів у різних регіонах світу, формування передумов для розширення зв'язків України з іноземними державами, зокрема у зовнішньоекономічній та оборонній сферах [4].

Аналіз досліджень і публікацій свідчить, що більшість їх авторів, зосереджуючи увагу на скрутному становищі Збройних сил України (ЗСУ) та національного оборонно-промислового комплексу [7–14], не приділяють достатньої уваги військово-технічному співробітництву як важливому інструменту вирішення проблем ЗСУ та ОПК, визначенню особливостей співробітництва в умовах позаблоковості.

Мета даної статі – аналіз системи військово-технічного співробітництва України в аспекті визначення пріоритетів її розвитку в умовах позаблоковості країни.

Сьогодні функціонування ВТС України як джерела надходження коштів до державного бюджету від експорту товарів та послуг військового та подвійного використання має відходити на другий план, поступаючись вирішенню давно задекларованих, назрілих і взаємопов'язаних завдань:

– переозброєння Збройних сил України (занепад національного оборонно-промислового комплексу обумовив необхідність імпорту озброєння та військової техніки на заміну морально та фізично застарілого);

– формування національного ОПК (як каналу отримання доступу до сучасних «ноу-хау», технологій, наукових розробок і впровадження їх для подолання кризового стану, створення замкнутих циклів розробки та виробництва основних зразків озброєння та військової техніки для забезпечення ЗСУ та експортного потенціалу держави на ринку озброєнь).

Сучасний світ стрімко змінюється, породжуючи нові загрози й виклики, що можуть перешкоджати стабільному і прогнозованому

Стратегічні пріоритети, №1 (22), 2012 р.

розвитку України, та характеризується, зокрема, такими тенденціями:

– триваюча **світова економічна криза** демонструє негативні сторони глобалізації і призводить до зростання світового суперництва, виникнення напруженості та конфліктів;

– **зменшується авторитет міжнародних інституцій з підтримки і зміцнення миру та безпеки** (держави, що вважають себе достатньо могутніми для незалежних дій, дедалі вибірковіше ставляться до застосування норм міжнародного права, в тому числі у частині застосування сили);

– все більше **поглиблюється та розширюється прірва між багатими та бідними країнами**, суттєвим викликом світовій стабільності стала масова міграція з бідних країн (зростання самоізолюваних діаспор призводить до локальних протистоянь, що можуть перерости із внутрішніх конфліктів у транснаціональні);

– **загострюється продовольчий, ресурсний та енергетичний дефіцит** (більшість джерел стратегічних запасів природних ресурсів знаходиться у нестабільних регіонах, відтак забезпечення постачань і зменшення ризиків у цих регіонах вимагає комплексу заходів, у тому числі можливого військового втручання з метою захисту родовищ та інвестицій);

– непередбачувані наслідки **глобальних кліматичних змін** та зростаючі ризики природних катастроф вимагатимуть значних ресурсів для їхнього подолання, а при найгіршому розвитку подій цілком імовірним є застосування сили у боротьбі за території комфортного проживання;

– зміцнюють свої позиції **нові центри сили** (послаблення США як безперечного гаранта міжнародної безпеки та процвітання світової економіки, здатного вирішувати найскладніші проблеми в нестабільних регіонах шляхом політичного та військового втручання, що є ключовим фактором нинішньої системи міжнародної безпеки, може призвести до зростання глобальної напруженості, міждержавних суперечок, нарощування воєнних потенціалів та підвищення ризику можливої збройної інтервенції інших держав);

– **глобальна терористична мережа** активно прагне одержати доступ до новітніх ядерних, біологічних, бактеріологічних, інформаційних технологій.

Як наголосив під час виступу з нагоди 20-ї річниці Незалежності Президент України Віктор Янукович, «країна повинна вміти захищати свої національні інтереси. А для цього потрібні ефективні Збройні сили, органи сектору безпеки. Ми розпочинаємо глибоку воєнну реформу, спрямовану на створення Збройних

сил, які спроможні надійно захистити інтереси України в реальних умовах. Завершується підготовка стратегічних документів, які визначать майбутній обрис нашої армії і флоту. Впевнений, що уряд зможе забезпечити належне фінансування цих перетворень» [5].

Схильність багатьох країн до зміцнення військової сили як історично перевіреного засобу забезпечення безпеки та вирішення міжнародних проблем¹ потребує подальшого зміцнення обороноздатності України, зокрема модернізації органів сектору безпеки та Збройних сил як її головної ланки. Особливо актуальним є питання їхнього переозброєння сучасними озброєннями та військовою технікою завдяки імпорту. Адже не є таємницею, що озброєння ЗСУ відстає щонайменше на покоління від провідних держав світу.

Позаблоковий статус розширює діапазон реалізації військово-технічної політики, зокрема знімає обмеження щодо державної опіки та підтримки національного ОПК, не звертаючи уваги на міждержавні угоди, подібні до «Режиму оборонних закупівель» та «Кодексу поведінки» Європейського оборонного агентства, а також у виборі партнерів – як для закупівлі продукції військового призначення, так і для спільного виконання відповідних науково-дослідних і дослідно-конструкторських проєктів. Водночас позаблоковість виключає гарантований захист країни під «парасолькою» певної організації колективної безпеки та призводить до втрати сподівань на фрагментарне й, відповідно, фінансово не обтяжливе переозброєння армії завдяки спеціалізації у цій системі. Вона також нівелює політичний чинник мотивації зарубіжних партнерів для спільної розробки, виробництва та експорту ОВТ, а головне – вимагає самостійного визначення основних орієнтирів, першочергових заходів та механізмів реалізації військово-технічної політики.

Головні проблеми ВТС України з іноземними державами

До головних проблем ВТС України, які можна визначити як традиційні, належать:

¹ За попередніми оцінками, у 2010 році загальний обсяг світового ринку озброєнь досяг рекордного показника за всю історію торгівлі зброєю і склав близько 75 млрд дол. (у 2009 році – 50,204 млрд дол.). Лідером за військовими витратами та найкрупнішим експортером зброї залишаються США: на придбання нових озброєнь та військової техніки, а також на реалізацію програм розробки вони витратили близько 400 млрд дол., продали продукції військового призначення на 31,6 млрд дол.

– відсутність затверджених державних програм розвитку ЗСУ та ОВТ, невизначеність перспективної номенклатури експорту та імпорту товарів військового призначення і високих технологій (груп товарів військового призначення, на розробленні та просуванні яких на зовнішні ринки необхідно зосередити зусилля, а також видів озброєння для оснащення ЗСУ, які доцільно закуповувати або розробляти в кооперації з іноземними партнерами);

– хронічне недофінансування державного оборонного замовлення (у тому числі планування розвитку ОВТ за спеціальним фондом, який щорічно не наповнюється), внаслідок чого склалося критичне становище національного ОПК; останній характеризується незбалансованістю структури оборонних виробництв, зношеністю основних фондів, незначною кількістю замкнених циклів виробництва озброєння та військової техніки;

– низька результативність науково-технологічної та виробничої кооперації з країнами Заходу, виснаження паритетного потенціалу взаємовигідного українсько-російського оборонного співробітництва, різке скорочення кількості проведених дослідно-конструкторських робіт зі створення нової техніки військового призначення;

– недосконалість інвестиційних механізмів і відсутність сприятливих пільгових економічних режимів реалізації міжнародних проєктів розробки та модернізації військової техніки, непривабливість інноваційного розвитку підприємств ОПК та військово-технічного співробітництва для банківського капіталу;

– відсутність законодавчої та нормативно-правової бази, що всебічно визначає та нормує цю специфічну діяльність, узгодженості державних рішень щодо воєнної, військово-технічної та оборонно-промислової політики, декларативність і неузгодженість цільових програм реформування та розвитку Збройних сил, ОВТ та ОПК;

– недосконалість системи державного управління та контролю, протекціонізму, маркетингової діяльності, моніторингу та інформаційної підтримки, ефективної протидії деструктивному впливу з боку іноземних держав, дієвої системи забезпечення захисту прав, зокрема інтелектуальних, вітчизняних суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності у сфері ВТС;

– недостатня ефективність та оперативність роботи із замовником, невпровадження офсетних, кредитних та лізингових схем, недостатньо гнучка цінова політика, у тому числі щодо безоплатної передачі частки застарілих зразків військової техніки з обов'яз-

Стратегічні пріоритети, №1 (22), 2012 р.

ковим закріпленням прав на її технічне супроводження, ремонт і модернізацію, реалізації контрактів типу «трейд-ін» та поставки товарів військового призначення із застосуванням схем їх часткової оплати мінеральними ресурсами країн-споживачів;

– низька результативність виставкової діяльності;

– дефіцит висококваліфікованих кадрів усіх спеціальностей та рівнів;

– відсутність ефективного та впливового громадського контролю за ВТС України та реформуванням ОПК, прозорого механізму спостереження за відокремленням і продажем «надлишкових і дублюючих потужностей», за виділенням і проходженням коштів оборонного замовлення та повнотою надходження коштів від експортних контрактів тощо.

До проблем, що виникли нещодавно, можна віднести зміну ємності світового ринку озброєнь через поточну світову фінансово-економічну кризу та появу нових потужних конкурентів. Незаперечний прогрес Китаю у виробництві базових видів озброєння серед «незахідних» виробників (зокрема Бразилії, Росії, Сінгапуру, Південної Африки й Південної Кореї) та вихід на ринки країн, що розвиваються, з дешевими копіями російського озброєння – це новітній виклик ВТС України [6]. Китай тепер може виробляти більшість видів високотехнологічних озброєнь самостійно і прагне експортувати це озброєння, створюючи конкуренцію, подібну до тієї, що спостерігається на глобальних ринках товарів широкого вжитку. Поки що Китаю ще далеко до провідних торгівців зброєю (США, Великої Британії, Франції, Росії) – у 2005–2009 рр. він експортував лише 2 % загальної кількості озброєнь і займав дев'яте місце у світі. Але зважаючи на темпи економічного розвитку КНР та увагу, яку керівництво країни приділяє військовій сфері, слід очікувати значних успіхів при реалізації військово-технічних та військово-промислових планів².

²У 2011 році військовий бюджет КНР збільшився на 12,7 % порівняно з 2010 роком, на розвиток Народної визвольної армії Китаю передбачено 601 млрд юанів (91,5 млрд дол.), тобто 6 % державного бюджету. (У 2010 році оборонні витрати КНР зросли порівняно з 2009 роком на 7,5 % до 532,1 млрд юанів (81 млрд дол.). При цьому деякі експерти відзначають, що витрати Китаю на утримання збройних сил, закупівлю ОВТ та розробку нових зразків зброї можуть бути удвічі більшими від офіційно проголошених. – Китай вернувся к двузначному росту воєнного бюджету // Лента.Ру. – 2011. – 4 марта [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://lenta.ru/news/2011/03/04/defense/>

Напрями і шляхи вирішення основних проблем ВТС України

Реформа національного оборонно-промислового комплексу. Уже давно назріла необхідність оцінити фінансово-господарську діяльність підприємств, установ і організацій – учасників державного концерну «Укроборонпром» і вжити заходів щодо їх фінансового оздоровлення, ефективного функціонування та розвитку, системної реструктуризації ОПК з конверсією надлишкових виробничих потужностей.

Для забезпечення структурної перебудови, ефективного функціонування та розвитку підприємств оборонно-промислового комплексу необхідно забезпечити створення підприємствами-учасниками «Укроборонпрому» інтегрованих науково-виробничих об'єднань за пріоритетними напрямками розвитку видів озброєння, військової та спеціальної техніки.

Серед головних чинників, що безпосередньо впливають на реформування ОПК, особливу увагу слід приділити визначенню перспективного вигляду Збройних сил України, стратегії їх оснащення озброєнням та пріоритетів виробництва ОВТ, а також поглибленню та розвитку співпраці з іншими країнами у сфері спільної розробки та виробництва ОВТ.

Законодавче та нормативно-правове забезпечення. Сучасний стан військово-технічного співробітництва свідчить про потребу в удосконаленні регулювання питань формування та реалізації державної політики у сфері ВТС з іноземними державами, засад державного контролю у цій сфері, а також повноважень суб'єктів ВТС.

Для вдосконалення законодавчої та нормативно-правової бази регулювання у сфері військово-технічного співробітництва необхідно:

– прискорити прийняття законів про ВТС України з іноземними державами та Державний цільовий фонд для фінансування створення сучасних систем озброєння та технологій виробництва конкурентоспроможних на світовому ринку товарів військового і подвійного призначення;

– сформулювати довгострокові програми закупівлі Збройними силами України військової техніки, які б дозволяли формувати цілісний план замовлень за основними напрямками відповідно до завдань модернізації ЗСУ (поєднати завдання, що постають перед підприємствами і об'єднаннями ОПК, із модернізаційними завданнями ЗСУ);

– нарощувати двосторонню договірну базу у військово-технічній сфері, що відкриває нові

можливості для подальшого поглиблення міжнародної співпраці;

– завершити створення дієвої правової бази для здійснення закупівель озброєння та військової техніки з використанням офсетних схем, зокрема унормувати роботу офсетної комісії, утвореної при Міністерстві економічного розвитку і торгівлі України, на яку покладено завдання здійснення координації діяльності замовників щодо укладення, виконання та контролю за виконанням офсетних договорів, визначення пріоритетних напрямів, згідно з якими готуватимуться офсетні програми, а також забезпечити подальшу роботу відповідальних державних установ задля розробки базових офсетних вимог, санкцій за невиконання офсетних зобов'язань і відповідних строків, встановлення вартості офсетних контрактів.

Державне управління. Для визначення політики ВТС, прийняття важливих рішень, оперативного та ефективного державного управління цією сферою, посилення координації роботи та взаємодії відповідних міністерств, відомств і підприємств України доцільно відродити функціонування керівної вертикалі, передусім активізувати діяльність Міжвідомчої комісії з політики військово-технічного співробітництва та експортного контролю.

Досконала система державного управління та контролю неможлива без ефективного моніторингу та інформаційної підтримки – для безперервного й наполегливого контролю та примусу до неухильного повного виконання прийнятих рішень (за роки незалежності майже жодна з численних державних програм «реформування та розвитку» остаточно не реалізована).

Державний протекціонізм та інформаційне протиборство. Необхідна адаптація до умов сучасного ринку озброєнь насамперед пов'язана з використанням «агресивної» маркетингової стратегії основними експортерами ОВТ: оперативне, упереджувальне реагування на зміни та конкретні заходи, що впроваджуються конкурентами на ринку ОВТ; максимально повне врахування політичної, кланової, економічної, соціальної обстановки при опрацюванні перспектив організації ВТС із конкретними країнами; забезпечення виходу на ті управлінські кола, що впливають на прийняття рішень у сфері ВТС; оперативне виявлення та оцінювання можливих ризиків при виконанні контрактів. Необхідно забезпечити своєчасне отримання інформації щодо: планів та напрямів переозброєння різних країн; традиційних його постачальників і форм органі-

зації ділового співробітництва; найвпливовіших державних і посередницьких структур, що реалізують оборонні заходи; системи організації закупівель ОВТ; умов тендерів, що готуються, та дій конкурентів, які можуть взяти в них участь.

Стратегічною перспективою для збереження та зміцнення позицій України на ринках озброєнь є перехід від укладення одноразових контрактів з конкретним споживачем ОВТ до системного ВТС, забезпечення довготривалого та широкомасштабного співробітництва.

Система експортного контролю. Україна має продовжувати відстоювати і розвивати позиції на світовому ринку ОВТ при суворому дотриманні відповідних зобов'язань, пов'язаних із членством в ООН, ОБСЄ та міжнародних режимах експортного контролю (Вассенаарська домовленість, Режим контролю над ракетними технологіями, Група ядерних постачальників, Комітет Цангера, Австралійська група). Але при цьому доречно вдосконалити державну систему експортного контролю з метою трансформації від жорсткої забороняючої до оперативної інформуючої.

Кадри. Власники сучасних провідних світових компанії стверджують, що головний чинник зростання – це не ринок, не технології, не конкуренція. Чинник, найважливіший за всі інші, – це здатність знайти й утримати потрібних компанії людей. Тобто необхідно керуватися відомим нам гаслом «Кадри вирішують усе!». Це повною мірою стосується й сфери військово-технічного співробітництва. Виходячи з поточних цілей ВТС, необхідно поруч із фахівцями на кшталт «менеджер з торгівлі» активно готувати й залучати різних спеціалістів – конструкторів, адміністраторів, технологів, інженерів, випробувальників, експертів та інших, які вирішуватимуть питання при організації імпорту ОВТ і відповідних технологій, координації та управління підприємств та організацій ОПК, реалізації офсетних програм тощо.

Громадський контроль. Він необхідний для відпрацювання та впровадження прозорих механізмів контролю за оборонною сферою, зокрема за акціонуванням казенних і державних підприємств, виокремленням і продажем «надлишкових і дублюючих потужностей», виділенням і проходженням коштів оборонного замовлення та повнотою надходження коштів від експортних контрактів, дотриманням пріоритетності розвитку національної електронної бази, фактичного максимального використання можливостей національного ОПК для задоволення потреб Збройних сил України тощо.

Стратегічні пріоритети, №1 (22), 2012 р.

Висновки

Виходячи з важливості військово-технічного співробітництва України для забезпечення обороноздатності держави, а саме для переозброєння української армії, підтримання і розвитку науково-технічного та виробничо-технологічного потенціалу на оборонних підприємствах, відновлення та розвитку міжнародної кооперації оборонних галузей промисловості, потрібно невідкладно визначити пріоритети трансформації ВТС та вдосконалити механізм державного втручання для реалізації цілей на короткостроковий період. Визначення стратегічних напрямів розвитку ВТС України з іноземними державами має базуватися на результатах науково-прогнозного аналізу

щодо поточного стану світового ринку озброєнь, основних факторів і умов, які на нього впливають, та тенденцій їхніх змін. Мають бути чітко визначені: цілі ВТС України з іноземними державами, принципи державної політики у зазначеній сфері, система державного управління ВТС, включаючи систему моніторингу за визначеними показниками для оцінки ефективності діяльності ВТС; суб'єкти сфери ВТС, їхні повноваження та порядок взаємодії; основні заходи щодо удосконалення законодавчої та нормативно-правової бази сфери ВТС, а також щодо фінансової, інформаційної, інвестиційної державної підтримки, полегшення податкового, митного та валютного регулювання; заходи з підвищення ефективності виставкової діяльності та підготовки кадрів.

Список використаних джерел

1. Сайт Державної служби експортного контролю України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.dsecu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=45021&cat_id=45020
2. Щорічник СІПРІ 2010. Озброєння, роззброєння та міжнародна безпека [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.razumkov.org.ua/files/news_project/SIPRI_2010_ukr.pdf
3. Бадрак, В. Симптом или следствие? / В. Бадрак [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.defense-ua.com/rus/hotnews/?id=34716&prn=yes>
4. Про проект Закону України «Про військово-технічне співробітництво з іноземними державами» : Рішення Ради національної безпеки і оборони України, введене в дію Указом Президента від 22.04.2009 р. № 258/2009 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=n0005525-09
5. Промова Президента України В. Ф. Януковича з нагоди 20-ї річниці Незалежності України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/news/20979.html>
6. Угроза военному равновесию в мире – дешевые китайские копии российских вооружений [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://vprk.name/news/47237_ugroza_voennomu_ravnovesiyu_v_mire_deshevyie_kitaiskie_kopii_rossiiskih_voorzuzhenii.html
7. Бадрак, В. Оружейный миллиард : заметки на полях / В. Бадрак [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.defense-ua.com/rus/hotnews/?id=35810>
8. Бадрак, В. Армия и «оборонка» : вечное сиротство / В. Бадрак [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.defense-ua.com/rus/hotnews/?id=35567>
9. Бадрак, В. Крупнейшие проблемы ОПК – отсутствие системы управления, координации и обеспечения / В. Бадрак [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.defense-ua.com/rus/hotnews/?id=35339>
10. Сунгуровський, М. Держава не готова захищати суспільство від зовнішніх загроз / М. Сунгуровський [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.day.kiev.ua/210035>
11. Сунгуровський, Н. Бедность армии – не причина, а следствие / Н. Сунгуровський [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kp.crimea.ua/newspapers/2011/02/24/nikolajj-sungurovskijj-bednost-armii---ne-prichina-a-sledstvie>
12. Сунгуровський, М. Військо потерпає від браку коштів і зміни орієнтирів / М. Сунгуровський [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ua.glavred.info/archive/2010/07/16/103121-9.html>
13. Грек, В. И снова об ОПК / И. Грек [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.defense-ua.com/rus/hotnews/?id=35741>
14. Грек, В. И вновь об ОПК... / В. Грек [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.defense-ua.com/rus/hotnews/?id=36413>

ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ ОБОРОННОЇ ПРОМИСЛОВОСТІ В УМОВАХ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ

Свергунов Олександр Олексійович,
кандидат технічних наук, доцент

Сучасні проблеми розвитку світової оборонної промисловості в умовах глобалізації розглянуто в контексті зміцнення економічної безпеки. Проаналізовано тенденції розвитку світової оборонної промисловості, іноземний досвід у цій сфері та можливості його використання в Україні.

Ключові слова: оборонна промисловість, оборонно-промисловий комплекс, глобалізація, військово-технічне співробітництво, озброєння та військова техніка, економічна безпека.

Серед найважливіших завдань забезпечення національної безпеки України – вдосконалення державного управління оборонно-промисловим комплексом (ОПК), забезпечення структурної перебудови відповідних галузей промисловості, ефективного їх функціонування та розвитку. Водночас компанії українського ОПК взаємодіють зі світовою оборонною промисловістю, яка швидко змінюється в умовах глобалізації. Тому нагальним питанням є аналіз тенденцій трансформації та розвитку світової оборонної промисловості, напрацьованого у цій сфері досвіду для впровадження його в Україні й визначення напрямів співпраці українського ОПК з транснаціональними компаніями (ТНК) оборонної промисловості. Про актуальність розгляду зазначеної тематики свідчить також прийняття в Україні за останні 2 роки низки законодавчих та інших нормативних актів про вдосконалення управління в ОПК [1–5].

Мета даної статті – аналіз тенденцій розвитку світової оборонної промисловості в умовах глобалізації та можливостей використання кращого досвіду у цій сфері в Україні.

Після закінчення «холодної війни» різко змінилися глобальні політичні, економічні та науково-технологічні умови функціонування ОПК, що привело до суттєвих змін у діяльності компаній світової оборонної промисловості.

По-перше, було здійснено перегляд оборонної політики держав, перерозподіл оборонних бюджетів, а також перехід до нової структури збройних сил при зниженні їхньої чисельності, що привело до зменшення оборонних замовлень та зміни їх структури для підприємств ОПК. Так, за даними Стокгольмського міжнародного інституту дослідження

миру (*SIPRI*) світові оборонні витрати з 762 млрд дол. США у 1993 р. зменшилися до 690 млрд дол. США у 1998 р., а потім почали стрімко зростати. У 2009 р. оборонні витрати становили 1530 млрд дол. США, що в реальних цінах на 5,9 % більше показників 2008 р. Порівняно з 2000 р. цей показник збільшився на 49 % [6, с. 133]. Найбільші оборонні витрати у світі мають США. Наприклад, у 2009 р. ці витрати сягали 661 млрд дол. США, а у 2010 р. – 698 млрд дол. США, що становило 43 % світових витрат [6, с. 159]. У цілому світові оборонні витрати у 2010 р., за оцінкою *SIPRI*, становили 1630 млрд дол. США. Оборонні витрати США на 2012 р. заплановані у сумі 662 млрд дол. США.

Світова оборонна промисловість також нарощує виробництво (таблиця). Якщо у 2005 р. загальний світовий обсяг виробництва продукції суто військового призначення дорівнював 289,4 млрд дол. США, то у 2009 р. – 400 млрд дол. США [7].

Згідно з даними *SIPRI-2011* компанії оборонної промисловості з першої десятки ТОП-100 у 2009 р. продали озброєння та військової техніки (ОВТ) на 228 млрд дол. США – понад половину всієї виручки ста найбільших фірм. Серед найбільших десяти підприємств – сім американських компаній.

По-друге, з кінця ХХ – початку ХХІ ст. у сучасному світі відбуваються принципово нові процеси – глобалізація всіх сторін суспільного життя. Характерною особливістю глобалізації у сфері економіки є рух міжнародних потоків (капіталів, інформації, технологій тощо), які в умовах лібералізації міжнародних ринків майже не підконтрольні національним урядам. Ці потоки циркулюють між ТНК, що є основною

Стратегічні пріоритети, №1 (22), 2012 р.

рушійною силою процесу транснаціоналізації та глобалізації. Такий процес завдяки ТНК відкриває чималі можливості в промисловому виробництві та веденні бізнесу у світовому масштабі. На 2009 р., за оцінками ООН, кількість ТНК дорівнювала 82000, а їхніх філій – 810000. У 2008 р. оборот ТНК перевищив 30 трлн дол. США. Процеси глобалізації привели до посилення ролі ТНК і у світовій оборонній промисловості [8].

По-третє, поява завдяки науково-технічному прогресу принципово нових технологій суттєво змінила організацію розробок, випробувань і виробництва високотехнологічних озброєнь та військової техніки, у тому числі взаємодію з науковими установами різних держав на основі інновацій. Особливо це стосується високотехнологічних програм великої вартості (літаки *F-35*, *A400M* тощо). Наприклад, у програмі створення винищувача *F-35*, крім США, беруть участь Ізраїль, Велика Британія, Італія, Нідерланди, Туреччина, Канада, Австралія, Данія та Норвегія [8]. Разом з тим, за даними Головного контрольного управління США (*Government Accountability Office, GAO*), витрати на проведення науково-дослідних і дослідно-конструкторських робіт (НДДКР) і на закупівлю перших прототипів літака *F-35* для випробувань у компанії *Lockheed Martin* за останні десять років (2001–2010) склали 56,1 млрд дол. США. На початок 2012 р. вартість програми розробки *F-35* уже значно перевищила 56 млрд дол., а вартість закупівлі 2443 нових винищувачів для ВПС, ВМС і Морської піхоти США оцінюють у 382 млрд дол. [9]. З урахуванням етапів експлуатації, ремонту та утилізації вартість цієї програми, за оцінками експертів, може досягти 1000 млрд дол. США.

По-четверте, створення принципово нових ОВТ в умовах малосерійного виробництва та швидких змін технологій (роботизовані про-

мислові комплекси, інформаційні технології проектування та підготовки виробництва тощо) також суттєво змінює структуру компанії ОПК. Застосування комерційних технологій для виробництва товарів оборонного призначення дало синергетичний ефект розвитку оборонної промисловості в цілому. Наприклад, у США при розробці роботів військового та цивільного призначення використовуються загальні підсистеми й елементи, засновані на передових досягненнях у галузі сенсорних пристроїв, машинного зору, розпізнавання мовних команд, механічних маніпуляторів, математичного забезпечення тощо. Це дозволяє на одній і тій самій науково-технічній і промисловій базі створювати й автоматизовані засоби збройної боротьби, й автоматизовані виробничі системи, і розраховані на масовий попит комерційні товари. За такої схеми випуск військової продукції не вимагає спеціальної військової промисловості [8].

По-п'яте, у XXI ст. стрімко розширюється коло держав, які для забезпечення власної безпеки та оборони розвивають оборонну промисловість. За період із середини 1980-х по 2005 р. кількість країн, що мають власну оборонну промисловість, збільшилась у 1,8 разу [10, с. 5]. Виробниками озброєнь разом із загальноновизнаними лідерами у цій сфері (США, Росією, Францією, Великою Британією, Німеччиною та Ізраїлем) тепер є Китай, Бразилія, Іспанія, Туреччина, Індія, В'єтнам, Індонезія, Південна Корея, ПАР тощо. У більшості цих держав сформульована і діє національна оборонно-промислова політика, система пріоритетів якої орієнтована на світовий ринок зброї. При цьому повною мірою забезпечується відповідність зброї, що випускається, критеріям «якість-вартість», «ефективність-вартість», а також застосування наукоємних технологій, новітніх матеріалів, включаючи композитні

Таблиця

Динаміка продажу озброєнь 100 найбільшими компаніями-виробниками зброї у 2002–2009 рр.

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2002–2008	2009*
Обсяги продажу в поточних цінах за валютним курсом, млрд дол. США, у т. ч.:	195	235	274	289	312	346	385	–	400
зміни, %	–	20	17	5	8	11	11	97	8
Обсяги продажу в постійних цінах 2008 р. за валютним курсом, млрд дол. США, у т. ч.:	209	249	283	299	331	362	289	–	–
зміни, %	–	19	14	6	11	9	6	84	–

*За даними *SIPRI-2011*

Джерело: Щорічник *SIPRI 2010: Озброєння, роззброєння та міжнародна безпека*. – С. 196.

матеріали. Ще 1999 р. у доповіді з проблеми глобалізації та безпеки наукової ради з питань оборони та ОВТ США – консультативному органі при міністрі оборони – відзначено, що, зважаючи на зростання і комерціалізацію військового виробництва, практично неможливо запобігти поширенню технологій, придатних для використання у воєнних цілях. Тому США повинні принципово по-новому підійти до проблеми збереження своєї технологічної переваги у світі – зусилля слід сконцентрувати не на захисті технологій, а на підтримці та розвитку потенціалу, який дозволить нарощувати в довгостроковій перспективі таку перевагу [8].

Розглянуті вище умови трансформації глобального середовища привели до неминучості корінної трансформації ОПК з метою його адаптації до нових економічних реалій. У США ці перетворення розпочалися у кінці 1980-х та на початку 1990-х, у Західній Європі – у другій половині 1990-х, в КНР – на межі тисячоліть, у Росії – на початку XXI ст.

В Україні вдосконалення державного управління ОПК та забезпечення його структурної перебудови почали реалізовуватися зі значним запізненням [1–5]. Хоча ще у 1990-х ці проблеми обговорювалися в науковому, експертному та політичному середовищі, а на початку XXI ст. низкою нормативно-правових документів було визначено завдання щодо структурної перебудови українського ОПК (наприклад, Концепція структурної перебудови оборонно-промислового комплексу України, затверджена Указом Президента України від 05.03.2002 р. № 219; Державна програма реформування та розвитку оборонно-промислового комплексу на період до 2010 року, затверджена постановою КМУ від 31.03.2004 р. № 423). Однак поставлені завдання реформування ОПК не були виконані. Так, Державна програма реформування та розвитку ОПК на період до 2010 р. була провалена, що знайшло відображення у рішенні РНБОУ «Про хід реалізації Державної програми реформування та розвитку ОПК на період до 2010 року» від 20.07.2007 р. Вона перестала діяти після набуття чинності Державної програми реформування та розвитку оборонно-промислового комплексу до 2013 року, затвердженої постановою КМУ від 27.08.2008 р. № 766. За оцінками експертів, остання також не буде виконана, оскільки при її підготовці було допущено низку прорахунків щодо моделей реформування ОПК, фінансування реформ і врахування світового досвіду.

Розглянемо трансформацію світової оборонної промисловості з використанням системних методів. Враховуючи, що оборонна

промисловість значною мірою знаходиться під контролем держав, при реструктуризації ОПК у нових економічних умовах провідні держави дотримувалися низки важливих умов.

1. Збереження технологій і можливості розробляти й серійно виготовляти існуючі та нові ОВТ. Наприклад, у період закінчення «холодної війни» (1985–1993 рр. оборонний бюджет США скоротився на 29 %, бюджетні витрати на закупівлю ОВТ – на 58 %. Однак фінансування на НДДКР у цей період зменшилося тільки на 8 %, що забезпечило збереження науково-технологічного потенціалу ОПК США.

2. Вирішення соціально-економічних проблем при скороченні робочих місць. У США цими проблемами опікувалися на рівні конгресу, адміністрації президента та міністерства оборони.

3. Створення економічно ефективних ринкових компаній в умовах зменшення замовлень і зростання вартості високотехнологічних озброєнь.

4. Забезпечення розвитку компаній ОПК з перетворенням їх на ТНК для забезпечення їхньої діяльності в конкурентному середовищі на світових ринках в умовах глобалізації.

З урахуванням різного ступеня участі компаній ОПК у державних замовленнях у нових економічних умовах у США, країнах Західної Європи, КНР, Росії та інших було розроблено різні стратегії реструктуризації компаній оборонної промисловості, а саме:

- розширення компаніями ОПК сегментів ринків продукції військового призначення за рахунок технологічної та організаційної консолідації кількох фірм, навіть колишніх конкурентів;

- об'єднання виробництва ОВТ кількох держав для зменшення вартості виробництва та розширення ринків збуту (наприклад, кооперація в рамках Європейського Союзу);

- припинення компаніями виробництва ОВТ та перехід на виробництво продукції цивільного призначення.

Можна виділити три основні тенденції трансформації та розвитку компаній-виробників озброєнь.

1. Зосередження основної частини виробництва озброєнь, особливо високотехнологічного з великою вартістю, у ТНК. Втім, більшість сучасних ТНК оборонної промисловості мають чітке національне «ядро».

2. Формування ТНК оборонної промисловості на основі багатопрофільності, присутності одночасно на ринках і озброєнь, і цивільної продукції. Так, у 2007 р. аналіз діяльності 15 найкрупніших у світі компаній-виробників озброєнь (за винятком КНР) показав, що частка

Стратегічні пріоритети, №1 (22), 2012 р.

виробництва та продажу озброєнь від загального їх обсягу може бути дуже різною: *Honeywel* – 15 %, *European Aeronautic Defence and Space Company (EADS)* – 24 %, *Boeing* – 46 %, *BAE Systems* – 95 %. Тільки деякі спеціалізовані компанії мають 100 % виробництво озброєнь: *Matra BAE Dynamics Alenia (MBDA)*, Західна Європа, виробництво ракет), *Direction Technique des Constructions Navales (DCNS)*, Франція, будівництво кораблів), *BAE Systems Inc* (філія компанії *BAE Systems* у США) тощо.

3. Формування стратегічних альянсів ТНК оборонної промисловості. Наприклад, у США ТНК *Boeing* та *IBM* у 2010 р. створили стратегічний альянс для прискорення розвитку технологій в галузі систем наземного й космічного базування, призначених для вдосконалення військового зв'язку, підвищення ефективності розвідувальної діяльності та зміцнення національної безпеки. Обсяг ринку продукції оборонного призначення, створеної на основі таких технологій, сягне приблизно 200 млрд дол. США.

У КНР та Росії триває реструктуризація оборонної промисловості шляхом створення великих холдингових компаній та перетворення їх на ТНК.

Протягом 1990-х і на початку XXI ст. інтеграція оборонної та цивільної сфер, «корпоратизація» та реорганізація системи державного управління оборонною промисловістю стали основним напрямом реформ китайського ОПК. Це заклало фундамент для динамічного розвитку цієї галузі в КНР у подальші роки на основі створення високодиверсифікованих компаній, які у процесі діяльності поступово трансформуються в ТНК. Обсяг виробництва і продажу озброєнь китайськими компаніями у 2003 р. становив 20–35 % загального виробництва та продажу, який дорівнював 315 млрд юанів (38 млрд дол. США). За даними Білої книги КНР з питань оборони за 2004 рік, частка виробництва та продажу цивільної продукції у 2003 р. складала понад 65 % загального виробництва китайської оборонної промисловості.

Основними принципами реформ компаній ОПК КНР були такі.

По-перше, реформуванню ОПК був притаманний комплексний характер. Розвиток оборонної промисловості розглядався у контексті загального розвитку економіки та науково-технологічної бази. Інтегральна взаємодія науково-технологічного та оборонно-промислового комплексів була та є головним чинником успіху стратегії реформування китайського ОПК.

По-друге, здійснюючи модернізацію та реорганізацію національних ОПК і системи

Стратегічні пріоритети, №1 (22), 2012 р.

державного управління, в КНР частково копіювали досвід західних країн (передусім США). Ця тенденція чітко прослідковувалася у системі стратегічного планування розвитку національної оборонної промисловості, що високодиверсифікована із цивільними галузями промисловості.

По-третє, однією з головних цілей державного управління оборонною промисловістю КНР було та є зміцнення і розширення виробничого і наукового потенціалу ОПК, а також підвищення конкурентоспроможності та ефективності функціонування галузі. При цьому необхідно відзначити визначальну роль державних органів КНР у створенні необхідного інституціонального середовища для успішного втілення даних перетворень, що широко використовують як політичні ініціативи, так і економічні та законодавчі інструменти.

Наприклад, у 2008 р. на базі компаній *AVIC-1* та *AVIC-2* створена Китайська авіапромислова корпорація *AVIC*, що об'єднала майже всю авіапромисловість КНР. У 2011 р. держава надавала допомогу для розвитку суднобудівних корпорацій *CSIC* і *CSSC* [12].

Голова Державного управління з оборонної науки і техніки та оборонної промисловості КНР (*SASTIND*) на нараді з питань розвитку оборонної науки і техніки КНР у 2012 р. у доповіді «Повною мірою розвернути три кампанії, просунути три великі інновації та добитися нових перемог у розвитку вітчизняної оборонної промисловості» заявив про подальшу реструктуризацію та розвиток ОПК. Під «кампаніями» розумілося:

- всебічне розгортання розробки та виробництва нових ОВТ;
- розширення базових можливостей ОПК (технологічних, енерговитратних тощо);
- розгортання реформи дослідних установ оборонної промисловості в три етапи із завершенням до 2020 р. (Засідання керівної групи з реформування наукових установ окремо взятої суднобудівної корпорації *CSIC* уже відбулося 9 грудня 2011 р.) [12].

У Росії при здійсненні реструктуризації підприємств ОПК за останні 10 років були створені й почали працювати низка інтегрованих компаній оборонної промисловості (Об'єднана авіаційна компанія (ОАК), Об'єднана суднобудівна компанія (ОСК), Об'єднана двигунобудівна компанія (ОДК), ВАТ «ОПК «Оборонпром», ВАТ «Вертольоти Росії», ВАТ «Науково-виробнича корпорація «Уралвагонзавод», концерн ППО «Алмаз-Антей» тощо). Стратегіями розвитку цих інтегрованих компаній передбачено перетворення

їх на високодиверсифіковані ТНК. Наприклад, ВАТ «Вертольоти Росії», що є монополістом у державі, виробляє цивільну та оборонну продукцію. Ця компанія поступово перетворюється на ТНК. Вона офіційно оголосила про намір розмістити власні акції на фондових біржах, а також почала формувати за кордоном мережу підприємств зі складання вертольотів, їхнього обслуговування та ремонту (Індія, Мексика тощо).

У Росії велику увагу приділяють створенню та розвитку інтегрованих структур з нових напрямів ОПК, наприклад у галузі радіоелектроніки. У 2010 р. 184 підприємства та організації радіоелектронної промисловості брали участь у виконанні завдань державного оборонного замовлення [11]. На початок 2011 р. у Росії діяли 3 інтегровані структури, тривала робота зі створення ВАТ «Системи управління» (14 підприємств), ВАТ «Концерн «Автоматика» (8 підприємств), розширення ВАТ «Концерн «Сузір'я» і ВАТ «Концерн «Вега». У радіоелектронному комплексі ДК «Ростехнології» також реалізовувалася політика зі створення таких структур. Підприємства радіоелектронної промисловості РФ задіяні в реалізації таких федеральних цільових програм: «Глобальна навігаційна система», «Розвиток ОПК РФ на 2007–2010 роки і на період до 2015 року», «Розвиток електронної компонентної бази і радіоелектроніки» на 2008–2015 роки, «Національна технологічна база» на 2007–2011 роки, «Розробка, відновлення та організація виробництва стратегічних, дефіцитних та імпортозамінних матеріалів і малотоннажної хімії для озброєння, військової і спеціальної техніки на 2009–2011 роки і на період до 2015 року», «Розвиток цивільної авіаційної техніки Росії на 2002–2010 роки і на період до 2015 року», «Розвиток інфраструктури наноіндустрії в РФ на 2008–2010 роки» і програм Союзної держави «Мікросистемотехніка», «Основа» і «Траєкторія». В РФ затверджена Стратегія розвитку радіоелектронної промисловості Росії на період до 2025 року.

Україна на сьогодні має розгалужений, нерівномірно розвинений, недостатньо скоординований ОПК. Економічний стан його підприємств характеризується незбалансованістю структури оборонних і цивільних виробництв, високим рівнем зношеності основних фондів, низькою рентабельністю, низьким рівнем завантаження виробничих потужностей. Коефіцієнт оновлення основних виробничих фондів дуже низький – не більше 2,5 % за рік, а це визначає наростаюче технологічне відставання від провідних країн світу.

Відсутність замкнених циклів виробництва, проблеми з обмеженням імпорту комплектуючих для виробництва ОВТ та вкрай низьке державне оборонне замовлення змушують українські компанії шукати шляхи співробітництва із ТНК (комплектуючі, матеріали, окремі системи, агрегати, блоки, прилади, нові ринки тощо), створюючи нові системи кооперації з розробок та виробництва ОВТ.

Застаріле обладнання зумовлює пошук шляхів співробітництва українських компаній з ТНК щодо залучення сучасних технологій і технологічного обладнання. Проте це доволі складне завдання, що вимагає узгодження відповідних стандартів виробництва, експлуатації, ремонту та випробувань. Зокрема, важливим для взаємодії компаній є застосування інформаційних технологій (ІТ) управління виробництвом.

Разом з тим, **співробітництво з ТНК приносить низку можливих загроз економічній безпеці України через такі негативні процеси:**

- переважне спрямування інвестицій ТНК у виробництво із застарілими технологічними укладами;
- вплив прибутків закордонних філій ТНК на фінансування внутрішнього інвестиційного процесу материнських компаній (на реінвестування в розвиток українських філій надходить мізерна частка таких прибутків);
- невиконання умов договорів купівлі-продажу пакетів акцій компаній ОПК під інвестиційні зобов'язання;
- можливість усунення іноземними власниками потенційних конкурентів шляхом доведення до банкрутства, блокування діяльності, стагнації виробництва тощо;
- захоплення найрозвиненіших і найперспективніших сегментів промислового виробництва та науково-дослідних структур ОПК України з метою перехоплення пріоритету та переведення отриманого «ноу-хау» за кордон.

В Україні також існує критична загроза економічній безпеці, пов'язана із втечею капіталу українських ТНК, їх небажанням фінансувати та здійснювати інноваційний розвиток компаній вітчизняного ОПК. При співпраці з ТНК (інвестиції, спільне виробництво, закупівля технологій тощо) також виникають проблеми інтелектуальної власності. Особливо ці проблеми виявляються при виробництві та розробках ОВТ, експорті продукції військового призначення в треті країни.

Останніми роками питання інтелектуальної власності з боку ТНК та держав є центральними при ВТС. Наприклад, президент Росії Дмитро Медведєв у квітні 2011 р. підписав Федеральний закон «Про внесення змін у

Стратегічні пріоритети, №1 (22), 2012 р.

Федеральний закон «Про військово-технічне співробітництво РФ з іноземними державами». Цим законом забезпечується формування ефективного механізму захисту та контролю прав РФ на результати інтелектуальної діяльності, що були отримані або передані під час ВТС з іноземними державами. У травні 2011 р. російський президент підписав указ про **створення Федеральної служби з інтелектуальної власності** РФ шляхом перейменування Роспатенту. Новій структурі передано функції Федерального агентства з правового захисту результатів інтелектуальної діяльності (ФАПРІД), яке буде розформоване. До повноважень нової служби входить правова охорона результатів інтелектуальної діяльності як цивільного, так і воєнного призначення.

Стратегічним завданням України з розвитку ОПК має бути максимальна гармонізація національних економічних інтересів та інтересів ТНК. Необхідним першим етапом є власне визначення цих інтересів.

Інтереси ТНК очевидні й цілковито підпадають під класичне визначення трьох груп інтересів (екзистенційних – виживання у конкурентній боротьбі, еволюційних – зростання та отримання прибутку, домінаційних – намагання посилити свою могутність і вплив). При цьому, жодним чином не применшуючи значення інших цілей, слід констатувати, що для ТНК як суб'єкта бізнесу принциповим є еволюційний критерій отримання (максимізації) прибутку.

Основним інтересом України є дотримання економічної безпеки в контексті залучення ТНК в оборонно-промисловий сектор економіки, що має забезпечити вирішення проблеми підвищення конкурентоспроможності економіки за рахунок її переорієнтації на інноваційний розвиток у високотехнологічному напрямі і сприятиме якісному зростанню макроекономічних показників.

Виходячи з цього, політика уряду України має бути спрямована, з одного боку, на оптимальне використання можливостей транснаціоналізації, а з іншого – на нейтралізацію її негативних наслідків; така політика має бути комплексною та ґрунтуватися на чітко визначених національних пріоритетах розвитку. У програмі діяльності уряду та у відповідних законодавчих актах мають бути розроблені та закріплені регулятивні механізми, що мають містити одночасно систему стимулів щодо залучення іноземних ТНК та систему амортизаторів можливих негативних впливів транснаціоналізації. Одним із таких амортизаторів є створення високодиверсифікованих українських ТНК оборонної промисловості.

Стратегічні пріоритети, №1 (22), 2012 р.

Відповідно до такого завдання **стратегія взаємодії компаній ОПК України з ТНК має враховувати кілька правил.**

1. Забезпечення прийняттого інвестиційного клімату для залучення та діяльності іноземних ТНК в Україні. Для співпраці та конкуренції майбутніх українських ТНК оборонної промисловості з іншими ТНК в глобальному середовищі доцільно адаптувати законодавство України щодо інтелектуальної власності, військово-технічного співробітництва, іноземних інвестицій в компанії ОПК до стандартів провідних країн світу.

2. Нейтралізація загроз від діяльності іноземних ТНК в контексті дотримання економічної безпеки держави.

3. Створення власних ТНК оборонної промисловості на зразок тих, які були сформовані у США і країнах ЄС та формуються у КНР, Росії, Індії, Бразилії тощо. Досвід цих держав свідчить, що національний капітал здатний витримувати конкуренцію із ТНК тільки за умов, якщо він сам структурується в потужні фінансово-промислові групи, які будуть адекватні міжнародним аналогам і здатні здійснювати активну зовнішню економічну політику. Одним із головних напрямів забезпечення високої ефективності реструктуризації ОПК України має стати вибір раціональної форми участі держави у функціонуванні оборонної промисловості.

4. Впровадження дієвого стратегічного менеджменту в компаніях ОПК паралельно з відповідними заходами для вдосконалення функцій і структури органів державної влади, нормативно-правової бази їх діяльності з управління ОПК.

На сьогодні при взаємодії з ТНК українські компанії не можуть сподіватися на жорсткі протекціоністські заходи уряду. Заради забезпечення прийняттого інвестиційного клімату (з метою підвищення рівня реінвестування економіки іноземними ТНК, збільшення обсягів надходження зовнішніх інвестиційних ресурсів тощо) держава фактично ігнорує такі загрози з боку ТНК, як, наприклад, надмірне використання трансфертного ціноутворення або протиправний вплив капіталу з України.

Стан і прогноз розвитку світової оборонної промисловості (замість висновків)

1. Аналіз глобалізаційного середовища та діяльності провідних компаній світової оборонної промисловості свідчить про таке.

По-перше, більшість сучасних компаній оборонної промисловості консолідується у ТНК, що мають чітке національне «ядро». Вони

структуруються у холдинги, здебільшого з акціонерною структурою капіталу, диверсифіковані за номенклатурою продукції військового та цивільного секторів економіки. Це забезпечує пристосування таких ТНК до ринкових умов при зміні попиту на продукцію військового та цивільного призначення. Експерти прогнозують, що в перспективі така диверсифікованість компаній оборонної промисловості не тільки зберігатиметься, а й поширюватиметься.

По-друге, найбільші ТНК оборонної промисловості створені за останні два десятиліття в результаті активної консолідації та поглинання інших компаній. Великі компанії-виробники озброєнь продовжують придбання високотехнологічних фірм у галузі виробництва електроніки, програмного забезпечення та нових технологій. Це забезпечує їм умови розробки та виробництва продукції військового та цивільного призначення у нових перспективних сегментах ринку озброєнь (системи ПРО, безпілотні літальні апарати, роботизовані бойові комплекси, комплексні мережеві системи розвідки та зв'язку космічного, повітряного й наземного базування, космічні бойові системи, принципово нові транспортні системи тощо).

По-третє, у процесі розвитку та посилення власної конкурентоспроможності ТНК обо-

ронної промисловості створюють стратегічні альянси з іншими ТНК, особливо з компаніями в інформаційних галузях економіки. Компанії оборонної промисловості розглядаються як локомотиви розвитку промисловості й науки. Наприклад, США, фінансуючи воєнні науково-дослідні та дослідно-конструкторські роботи, стимулюють через ТНК оборонної промисловості інноваційний розвиток цивільного сектору економіки. Очікується, що цей напрям конвергенції оборонної та цивільної промисловості й надалі розвиватиметься.

2. Для формування ТНК оборонної промисловості України необхідно відпрацювати адекватні стратегії адаптації компаній ОПК та їх диверсифікації з цивільними галузями відповідно до нових умов глобалізації на основі стратегічного аналізу. Потенціал розвитку таких ТНК на основі існуючих брендів в Україні існує. В багатьох країнах (США, РФ, КНР тощо) консолідація компаній оборонної промисловості у диверсифіковані ТНК підтримується на державному рівні, оскільки це дозволяє вирішити низку інших питань, зокрема проблеми імпортозаміщення і створення додаткових робочих місць, забезпечити прискорений інноваційний розвиток промисловості.

Список використаних джерел

1. *Про особливості управління об'єктами державної власності в оборонно-промисловому комплексі* : Закон України від 16.06.2011 р. № 3531-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua/laws/show/3531-17>
2. *Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади* : Указ Президента України від 09.12.2010 р. № 1085/2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/12584.html>
3. *Про заходи щодо підвищення ефективності діяльності оборонно-промислового комплексу України* : Указ Президента України від 28.12.2010 р. № 1245/2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua/laws/show/1245/2010>
4. *Про утворення Державного концерну «Укроборонпром»* : Постанова КМУ від 29.12.2010 р. № 1221 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua/laws/show/1221-2010-п>
5. *Деякі питання Державного концерну «Укроборонпром»* (Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 29.12.2010 р. № 1221 «Про утворення Державного концерну «Укроборонпром» : Постанова КМУ від 31.08.2011 р. № 993 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 1. – Ст. 6.
6. *Щорічник SIPRI 2010 : Озброєння, роззброєння та міжнародна безпека* : [пер. з англ.] / Стокгольм. міжнар. ін-т дослідж. миру ; Укр. центр екон. і політ. дослідж. ім. О. Разумкова ; редкол. укр. вид. : Л. Шангіна (гол. ред.) та ін. – К. : Заповіт, 2011. – 472 с.
7. *Пухов, Р. Мировой ВПК сегодня и завтра* / Руслан Пухов // Еженедельник ВПК. – 2010. – №43 (359). – 3–9 нояб.
8. *Шлыков, В. Глобализация военной промышленности – императив XXI века* / В. Шлыков // Отечественные записки. – 2005. – № 5 (25).
9. *Сычев, В. Не самолет* / В. Сычев [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lenta.ru/articles/2012/01/17/f35/>. 17.01.2012
10. *Лященко, В. П. Торговля оружием : оборонно-промышленная политика и рынок, деятельность оборонного предприятия, оборонное производство ближайшего будущего* / В. П. Лященко. – М. : ЗАО «Изд-во «Экономика», 2009. – 350 с.
11. *Подведены итоги работы предприятий радиоэлектронной промышленности России в 2010 году* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.moderniz.ru/news/podvedeny_itogi_raboty_predpriyatij_radioelektronnoj_promyshlennosti_rossii_v_2010_godu/2011-03-28-854
12. *Кашин, В. Итоги ОПК Китая в 2011 г.* – 23.01.2012/ Василий Кашин [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://periscope2.ru/2012/01/23/5438/>

ОСОБЛИВОСТІ ІНФОРМАЦІЙНОГО СУПРОВОДУ ДИПЛОМАТИЧНОЇ ПІДТРИМКИ ВТС УКРАЇНИ (НА ПРИКЛАДІ УКРАЇНСЬКО-КИТАЙСЬКИХ ТА УКРАЇНСЬКО-БРАЗИЛЬСЬКИХ ВІДНОСИН У 2010-2011 РОКАХ)

Рубель Каріна Вікторівна,
кандидат історичних наук;
Скоробреха Олена Сергіївна

Розглянуто специфіку політичних засобів підтримки військово-технічного співробітництва (ВТС) в умовах інформаційного протиборства. Проаналізовано вплив інформаційного чинника на ВТС. Надано рекомендації щодо виявлення інформаційних загроз, прогнозування інформаційно-психологічних операцій у сфері ВТС та організації протидії їм.

Ключові слова: військово-технічне співробітництво (ВТС), інформаційне протиборство, інформаційно-психологічні операції, засоби масової інформації (ЗМІ), дипломатична підтримка.

Процеси глобалізації та конкурентної боротьби на світовому ринку озброєнь та військової техніки (ОВТ) поглиблюють інформаційне протиборство у сфері військово-технічного співробітництва, яке своєю чергою посилює об'єктивні загрози та ризики політичного й економічного характеру як для держав, так і підприємств – суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності при укладанні майже кожного контракту. Інформаційний супровід ВТС України також залишається неоднозначним за своїм впливом чинником як із точки зору інтересів національної безпеки, так і щодо формування іміджу України як країни-експортера.

Протягом останніх двох років спостерігалося певне збільшення обсягів інформації в глобальних і регіональних ЗМІ щодо стану двосторонніх відносин України з окремими державами у сфері ВТС. Насамперед цей процес пов'язаний з геополітичними чинниками, а також змінами у воєнно-політичній розстановці сил в окремих регіонах світу, де Україна має основних партнерів з ВТС. Активізація зовнішньополітичних зусиль України у відносинах з Китаєм, країнами Південної Америки була спрямована на підтримку співробітництва в оборонно-промисловій сфері. Складні

процеси розвитку відносин України з Європейським Союзом та Російською Федерацією привертати пильну увагу не лише журналістів, а й науковців, незалежних науково-дослідних центрів, зокрема й щодо прогнозування розвитку кооперації в економічній, військовій та інших сферах. Українські виробники беруть активну участь у міжнародних виставках озброєнь та військової техніки, у тендерах з їх продажу, що також широко висвітлюється в мас-медіа.

Збільшення інформаційного потоку з даної тематики було пов'язане і з проведенням в Україні реформи в оборонно-промисловому комплексі (ОПК). Так, досі тривають дискусії з приводу створення нової структури – «Укроборонпрому». Крім того, як в Україні, так і в суміжних країнах з'явилися нові ЗМІ та інтернет-ресурси, що поряд із традиційними спеціалізованими медіа висвітлюють проблематику ОПК та ВТС. Низка громадсько-політичних видань започаткувала нові рубрики¹.

В Україні актуальність інформаційного чинника ВТС часто зумовлена необхідністю

¹ Приклади таких видань та аналіз змісту їх публікацій наведено нижче.

протидіяти спеціальним інформаційно-психологічним кампаніям, як, наприклад, під час «кольчужного скандалу». Проте збільшення інформаційного потоку щодо участі України в міжнародному воєнно-політичному й економічному співробітництві має і позитивний ефект – сприяє просуванню продукції вітчизняних виробників на світовому ринку та підтримує імідж країни-виробника високотехнологічної продукції. Разом з тим сфера торгівлі зброєю є настільки чутливою та залежною не лише від економічної, а й від політичної кон'юнктури на міжнародній арені, що інформаційний складник ВТС не підпорядковується звичайним принципам рекламної діяльності.

Специфіка висвітлення в глобальному інформаційному просторі стану ВТС вже давно розглядається саме як **наукова проблема**, пов'язана із забезпеченням національної, регіональної та міжнародної безпеки. У найзагальніших рисах цю проблему можна охарактеризувати як пошук методологічного обґрунтування балансу між інтересами підприємств-виробників щодо власної рекламної публічно-інформаційної діяльності та дотриманням інтересів країн-експортерів і країн-імпортерів зброї з точки зору їх національної безпеки, міжнародно-політичної доцільності та номінального збереження паритету сил на світовій арені. В практичній площині для суб'єктів ВТС зазначена проблема частіше виявляється у формі дезінформації чи компрометаційних інформаційно-психологічних операцій, що стали звичайною практикою в конкурентній боротьбі на ринку ОВТ.

Що стосується змісту поняття **інформаційного протиборства у сфері ВТС**, то відповідно до досліджень вітчизняних науковців він включає в себе **збір інформації** (щодо експортно-імпортних можливостей суб'єктів ВТС, предмета контрактів тощо), **цілеспрямований і комплексний вплив** на всі складники інформаційного середовища суб'єктів ВТС в інтересах нав'язування рішень та управління їх ринковою поведінкою, а також **захист власних інформаційних ресурсів** від впливів конкурентів [1]. Моделі взаємодії суб'єктів інформаційного протиборства при укладанні контрактів, роль інформаційного та рефлексивного управління у сфері ВТС, проблеми прогнозування розвитку стану ВТС в умовах інформаційного протиборства – ці та інші аспекти окресленої наукової проблематики останніми роками досліджували такі українські вчені, як В. М. Бегма, В. М. Шемаєв, В. Б. Толубко, Т. А. Таран та інші [2]. Разом з тим залишається недостатньо вивченим такий аспект, як **політичні (зокрема дипломатичні) засоби**

підтримки ВТС та їх застосування в умовах інформаційного протиборства.

Однією з особливостей укладання середніх і великих контрактів у торгівлі зброєю є довготривалий процес їхньої підготовки – від двох до п'яти років. За цей період суттєво змінюється зовнішнє середовище підприємницької діяльності суб'єктів ВТС (можливі зміни у воєнно-політичній обстановці в регіоні та світі, відставки національних урядів, ротація послів, військових аташе, торгових представників – такі події вважаються факторами ризику у переговорному процесі в умовах інформаційного протиборства та тиску з боку третьої сторони на учасників співробітництва). Дипломатична підтримка ВТС є одним із першочергових способів нейтралізації негативних чинників зовнішнього політичного й інформаційного впливу на процес укладання контрактів.

Квінтесенцією довготривалого та комплексного процесу підготовки найважливіших угод у сфері ВТС є їх підписання під час обміну **офіційними двосторонніми візитами на рівні глав держав**. Об'єктивно воно створює інформаційний привід для міжнародних (часто глобальних) публічно-інформаційних кампаній, у яких стан ВТС країни є основним іміджоутворюючим компонентом. Проте розширення інформаційних потоків у таких випадках таїть загрози ескалації інформаційно-психологічних операцій з боку конкурентів на ринках ОВТ, витоках конфіденційної інформації тощо. Потенційні партнери також прихильно слідкують за реакцією лідерів громадської думки щодо результатів візитів.

Таким чином, під час обміну візитами на найвищому рівні для суб'єктів ВТС підвищується актуальність моніторингу ЗМІ з метою оцінки рекламного та *PR*-ефекту, а також прогнозування інформаційно-психологічних операцій на ринку ОВТ. На державному рівні для країн-партнерів актуалізується проблема оцінки джерел, каналів, форм і методів проведення таких операцій в глобальному інформаційному просторі, адже кожна подія при реалізації двосторонніх домовленостей, кожна заява відповідальних осіб чи випадкова публікація може стати інформаційним приводом для нового витка кризових комунікацій у сфері ВТС.

Окреслені аспекти наукової проблеми щодо специфіки висвітлення в глобальному інформаційному просторі стану ВТС України можна дослідити на прикладі інформаційного супроводу обміну візитами на рівні глав держав, що мали місце протягом 2010-2011 років у відносинах з Китайською Народною Республікою та Федеративною Республікою Бразилія.

Стратегічні пріоритети, №1 (22), 2012 р.

Мета даного дослідження – виявлення загроз національній безпеці України, пов'язаних із збільшенням обсягів інформаційного потоку в глобальних і регіональних ЗМІ щодо висвітлення українсько-китайських та українсько-бразильських двосторонніх відносин у сфері ВТС і прогнозування інформаційно-психологічних операцій на ринку ОВТ довкола даної теми.

Згідно з метою дослідження за **основу методики** виявлення загроз взято метод контент-аналізу ЗМІ², а також метод екстраполяції та політологічні методи прогнозування. Зроблено порівняльний проблемно-хронологічний аналіз інформаційного супроводу ВТС України з такими партнерами, як Китай та Бразилія в контексті змін у геополітичній розстановці сил у відповідних регіонах.

Об'єкт дослідження – профільні ЗМІ, що спеціалізуються на висвітленні оборонної тематики та ВТС, а також суспільно-політичні видання, що мають спеціалізовані рубрики.

Предмет дослідження – тенденції та загрози при висвітленні проблематики двостороннього співробітництва України у сфері ВТС у періоді 2010-2011 років.

Характеристика суспільно-політичних дискусій у ЗМІ з приводу українсько-китайського ВТС

Обмін двосторонніми візитами на рівні глав держав у 2010-2011 роках надав співробітництву України з Китаєм в оборонно-промисловій сфері нового поштовху. За результатами державного візиту Президента України Віктора Януковича до КНР у вересні 2010 року було підписано Програму українсь-

ко-китайського співробітництва в галузі дослідження та використання космосу на 2011–2015 роки, досягнуто низку інших домовленостей у сфері ВТС, які, за оцінками експертів колишнього Мінпромполітики, мають найближчими роками принести Україні 1,2 млрд дол. США. Зросли шанси на участь України у будівництві навчально-тренувальних літаків *L-15* китайського виробництва, розширилися перспективи для українських кораблебудівників, українські інженери отримали можливість надавати допомогу китайським спеціалістам у будівництві першого китайського авіаносця. Розпочалася реалізація контракту з будівництва для Китаю чотирьох десантних кораблів, два з яких побудує феодосійська суднобудівна компанія «Море», а ще два – підприємства КНР. Незважаючи на суперечності з приводу намірів Китаю щодо незаконного реекспорту до Перу танка МВТ-2000, під час візиту української делегації обговорювались і перспективи співробітництва у бронетанковій галузі. За результатами триденного візиту глави КНР Ху Дзіньтао до України 18–20 червня 2011 року зазначені домовленості були закріплені низкою вигідних для України двосторонніх угод.

Висвітлення українсько-китайського співробітництва в ЗМІ під час обох візитів набувало подекуди гіпертрофованих форм. Зокрема, проблематика передачі Україною технологій Китаю при реалізації ВТС привернула увагу не лише профільних, а й суспільно-політичних видань. У світових ЗМІ, передусім у російських, ця тема набула політичного забарвлення й ознак інформаційного протиборства. Висвітлення проблематики двостороннього співробітництва України та Китаю у сфері ВТС сфокусувалося довкола таких аспектів:

1) проблема захисту українських ноу-хау у відповідних напрямках у процесі передачі технічної документації партнерам;

2) загроза переходу Китаю до виробництва високотехнологічної продукції власними силами з відповідною втратою замовлень для українських підприємств у недалекому майбутньому;

3) протиріччя між напрямками українсько-китайського ВТС та амбіціями Росії на зовнішніх ринках ОВТ;

4) загроза передачі Китаю ноу-хау не лише українських підприємств, а й їх російських партнерів;

5) розрахунки прибутковості укладених контрактів у разі втрати Україною технологічного лідерства;

6) геополітичні аспекти перспектив і наслідків розвитку ВПК Китаю.

² Під час дослідження було здійснено моніторинг інформаційних агентств *Defense Express*, «Інтерфакс-Україна» («Інтерфакс-АВН»), «УНН», «Укрінформ», «УНІАН», *proUA*, *Liga.net*, аналітичних тижневиків «Дзеркало тижня», «Комментарии», офіційних сайтів та електронних видань міністерств, відомств і структур, причетних до реалізації програм двостороннього співробітництва, а також низки громадсько-політичних популярних видань. Серед російських каналів комунікації досліджувались профільні інтернет-ресурси «АРМС-ТАСС» (продукт інформаційного агентства ИТАР-ТАСС), «ВПК-news», «Военно-промышленный курьер», «Военный паритет», а також новинні стрічки інформаційного агентства «Росбалт» і низка громадсько-політичних видань. На основі контент-аналізу дайджестів іноземної преси, зокрема інтернет-ресурсу *InoPressa*, були виявлені та проаналізовані публікації у громадсько-політичних виданнях країн-партнерів України у сфері ВТС та найвпливовіших світових ЗМІ (*BBC*, *The Washington Times* та інші).

Зазначені позиції використовуються як зарубіжними, так і опозиційними вітчизняними ЗМІ в інформаційних операціях, спрямованих на зрив досягнутих домовленостей з вересня 2010 року до сьогодні.

Так, в українських ЗМІ головна увага приділялася першому і другому із зазначених аспектів. Профільні видання російських ЗМІ одноставно висвітлюють стан українсько-китайського співробітництва через акцентуацію загрози передачі Китаю технологій, які спільно використовувались в українських і російських розробках ще за радянських часів. Проблемою для України є те, що суто фахова інформація технологічного змісту, зазвичай розрахована на аудиторію спеціалістів, досить широко та з викривленнями ретранслюється у суспільно-політичних ЗМІ. Можна говорити про використання державного інформаційного ресурсу Росії у проведенні класичної масової PR-кампанії в ЗМІ з формування іміджу країни, зокрема і з тематики розвитку ВПК.

Враховуючи взаємопов'язаність українських і російських медіа, значна частина українських інформаційних ресурсів за наслідками візиту Віктора Януковича до Китаю жваво підхопила означену проблемну тему. Наприкінці 2010 року, прагнучи брати участь у політичних дискусіях, редакції українських ЗМІ передруковували будь-які коментарі з проблематики українсько-китайських відносин у сфері ВТС. Як журналісти, так і вітчизняні спеціалісти у сфері ВПК та експорту ОВТ активно коментували досягнуті з Китаєм домовленості. Метою публікацій було привернути увагу суспільства та уряду України до загрози втрати ексклюзивного володіння українськими підприємствами певними ноу-хау. Проте інтерпретаційний ефект цих повідомлень в інформаційному просторі України виявився не зовсім таким, на який розраховували автори публікацій. На відміну від Росії, в Україні інформаційна кампанія з висвітлення стану українсько-китайського співробітництва мала менш систематизований характер.

Західні мас-медіа акцентували увагу на наблизенні до завершення будівництва першого китайського авіаносця. Глобальні ЗМІ розглядали передусім геополітичні наслідки розвитку китайського ОПК та зміни балансу сил на Тихому океані. Ракурс подання інформації в публікаціях світових ЗМІ так чи інакше пов'язувався чи то з Україною, чи то з Росією. Причини цього очевидні: об'єктивно історія походження китайського авіаносця має коріння у «радянському минулому» та ще й має аналогії з легендарним (за назвою) «Варягом», який відродився як «двійник» єдиного

російського авіаносця «Адмірал Кузнецов». Такі сюжети зазвичай не залишаються без уваги ЗМІ, адже сприяють створенню цікавих для масової аудиторії програм.

Отже, Китай своїм повідомленням про будову авіаносця створив інформаційний привід для висвітлення стану українсько-китайського співробітництва в глобальних ЗМІ. В умовах інформаційного протистояння в конкурентній боротьбі на ринку ОВТ Україна могла скористатися такою нагодою для формування власного іміджу надійного партнера у сфері ВТС.

Конфліктні аспекти висвітлення в ЗМІ українсько-китайського співробітництва у сфері ВТС

Значному поширенню інформації, що зазвичай вважається вузькоспеціалізованою, сприяла хвиля «шпигунських скандалів» 2009–2011 років у відносинах України з низкою країн Європи, у тому числі з прямим конкурентом у сфері ВТС – Росією. Водночас США звинувачували Китай у безпрецедентній комерційній розвідувальній діяльності проти власної країни [3]. У 2009–2010 роках була проведена низка інформаційно-психологічних операцій, в яких інформаційним приводом були затримки чи арешти громадян Росії, України, країн Східної Європи, які звинувачувались у шпигунській діяльності. Кожного разу конкуруючі сторони намагалися використати ці факти для дискредитації конкурента та його технологічних можливостей на ринку ОВТ. Майже кожен такий факт розглядався патріотично налаштованими вітчизняними ЗМІ як спроба проведення проти України інформаційно-психологічних операцій саме з боку Росії. Водночас розкручування тих «шпигунських скандалів», що могли посилити протиріччя між двома країнами на китайському напрямі ВТС, інспірувалися з боку «третьох країн», а їх висвітлення мало ширший резонанс у ЗМІ Європи та США.

Так, упродовж досліджуваного періоду стався «шпигунський скандал», пов'язаний із справою російського громадянина О. Єрмакова, який був звинувачений в Україні у шпигунській діяльності на користь Китаю. Цьому інциденту приділили увагу провідні ЗМІ США. 14 лютого 2011 року у газеті *The Washington Times* із посиланнями на СБУ з'явилася стаття Рейбена Ф. Джонсона з гучною назвою «Росіянин продав воєнні секрети для будівництва першого китайського авіаносця» [4]. Вже зранку 15 лютого стаття була опублікована російською у популярному

Стратегічні пріоритети, №1 (22), 2012 р.

інтернет-дайджесті іноземної преси *InoPressa*. Протягом доби повідомлення було поширене багатьма інтернет-виданнями Росії, в тому числі інформаційним агентством *Liga.net* та іншими. Метою публікації було показати «джерела зміцнення» військової сили Китаю. Американські ЗМІ зробили українсько-російські протиріччя інформаційним приводом для тиску на КНР щодо прийняття рішень у сфері ВТС.

Отже, можна констатувати, що ВТС залишається ареною політичної боротьби між державами, а процес висвітлення стану співробітництва України з Китаєм напередодні візиту до Росії та України глави КНР Ху Дзіньтао набув ознак інформаційної війни як в українсько-російському контексті, так і в глобальному. При цьому найзацікавленішою стороною у витках інформації, якими зазвичай супроводжуються кризові комунікації на міжнародній арені, були «треті країни», зокрема США.

Результати моніторингу висвітлення у ЗМІ стану українсько-китайського співробітництва у сфері ВТС

Впродовж періоду, що розглядається, можна виділити такі етапи у висвітленні стану українсько-китайського співробітництва у сфері ВТС:

- 1) вересень 2010 року – січень 2011 року;
- 2) лютий 2011 року – червень 2011 року.

Рамки зазначених етапів визначаються подіями, що стали інформаційним приводом для розгортання чи згортання публічно-інформаційної активності ЗМІ при висвітленні згаданої теми. Кожен етап має свої специфічні риси.

Як уже зазначалось, у вересні 2010 року об'єктивним поштовхом для зміни пріоритетів у насиченні контенту ЗМІ щодо тематики українсько-китайського співробітництва став візит Президента України до КНР. У перший день візиту, 2 вересня, найцитованішою публікацією стала новинна стаття російського інформаційного агентства «Новый регион – Киев» під назвою «Украина предлагает продать Китаю ещё больше советских военных секретов» [5]. За цим гучним заголовком ішов нейтральний підзаголовок «Украина готова продолжать продажу Китаю вооружения». Далі у статті цитувалися цілком нейтральні коментарі перебігу візиту з боку дипломатів України та Китаю, експертів тощо. Проте стаття актуалізувала повідомлення про суперечку між феодосійським заводом «Море»

Стратегічні пріоритети, №1 (22), 2012 р.

(Україна) та ЦКМБ «Алмаз» (Росія) щодо поставок Китаю десантних кораблів «Зубр» із подальшою передачею технічної документації без узгодження з російською стороною. У публікації популярно викладено сутність суперечки та причини виграшу Україною в Росії тендеру з постачання кораблів. Хоча кореспондент видання лише цитує заяви пресслужби ЦКМБ «Алмаз», складається враження, що Україна таки порушила російсько-українську міжурядову угоду 2006 року про взаємний захист прав на інтелектуальну власність, а тендер виграла за рахунок нечесної конкуренції, тобто є ненадійним партнером.

Значущість цієї публікації полягає в тому, що вона вивела обговорення суто професійних аспектів співробітництва у сфері ВТС за участі України, Росії та Китаю на громадсько-політичні форуми. Упродовж усього візиту Президента України до Китаю та ще 3-4 доби після його завершення головне повідомлення наведеної вище публікації ретранслювалося більшістю досліджуваних ЗМІ як у Росії, так і в Україні³.

Пік даної хвилі інформаційної кампанії з приводу українсько-китайського співробітництва припадає на 8–10 вересня 2010 року, коли аналітичні тижневики стали підбивати підсумки візиту і, відповідно, звертатися за коментарями до вітчизняних експертів у сфері ВТС. Певного резонансу набула стаття М. Самуся (Центр досліджень армії, конверсії і роззброєння (Київ)) в українському виданні «Комментарии» під заголовком «Китайцы заберут последние военные секреты» з ключовим повідомленням: «Сотрудничество с КНР в оборонно-промышленной сфере принесёт Украине 1,2 млрд дол. в ближайшие годы. Но это всего лишь компенсация за ноу-хау, которые мы отдаём». Стаття експерта містить нейтральні оцінки стану українсько-китайського співробітництва, але також і побоювання щодо передачі українських технологій [6]. Матеріали публікації впродовж вересня 2010 року цитувалися фаховими виданнями та з'являлися на досліджуваних громадсько-політичних форумах. Вони були використані як аргументи і в публікаціях російських ЗМІ, зокрема інтернет-ресурсу «Военный паритет», який останніми роками став одним з основних каналів ведення інформаційно-психологічних операцій проти України з воєнно-політичної та воєнно-економічної проблематики [7].

³ Серед типових заголовків публікацій у друкованих ЗМІ та на стрічках інформагентств були: «Украина продаёт советские военные секреты», «Украина продаёт военные секреты России».

У зазначеному ракурсі інформація висвітлювалася в українських і російських суспільно-політичних виданнях ще кілька місяців, але до кінця 2010 року дискусія знову локалізувалась на сторінках профільних видань.

Новий виток інформаційної кампанії був пов'язаний з уже згаданою публікацією *The Washington Times* від 14 лютого 2011 року. Цього разу вона вийшла на глобальний рівень. Оскільки стаття розкривала, за якими саме секретами полювала російська розвідка на користь Китаю, зокрема щодо полігону НИТКА (рос. научно-испытательный тренажёр корабельной авиации), то досліджувані ЗМІ України та Росії акцентували увагу аудиторії на цій темі з посиланням на поважне американське джерело. Назва полігону фігурувала у новинних блоках інформаційних агентств. Інтернет-ресурс «Военный паритет» розміщував прикріплені до власних чи перекладених із зарубіжних ЗМІ статей про можливу передачу Китаю технологій, пов'язаних із даним випробувальним комплексом, відеофайли полігону невідомого походження.

Отже, інформаційна операція набула подальшої ескалації у лютому 2011 року відповідно до класичних правил організації стратегічної PR-кампанії через підкидання в ЗМІ і розкручування додаткового інформаційного приводу з ознаками «сенсаційності». Можна зробити висновок, що виведення інформації на шпальти рейтингового американського видання є наслідком цілеспрямованих дій Росії, спеціалісти якої у сфері інформаційно-психологічних операцій скористалися збігом у часі судового процесу над громадянином РФ в Україні та китайськими глобальними PR-акціями з приводу будівництва свого авіаносця. Дії авторів даної інформаційної кампанії, що була негативною для України, могли бути сплановані ще наприкінці 2010 року, оскільки були приблизно відомі терміни судового розгляду справи в Україні.

Ескалація інформаційної операції щодо висвітлення українсько-китайського співробітництва у глобальних ЗМІ сталася на початку червня 2011 року. Інформаційним приводом для цього став репортаж британського телеканалу *BBC*, в якому глядачі могли реально побачити перший китайський авіаносець, що добувається, та почути коментарі з цього приводу китайських експертів і посадовців. Сюжет транслювався 2-3 червня та був поширений багатьма інтернет-ресурсами з посиланнями на Російську службу *BBC* [8]. У даному разі йдеться про акцію при реалізації міжнародної PR-кампанії на замовлення уряду Китаю.

Американські ЗМІ відреагували публікаціями про численні вади авіаносця. Ключовим повідомленням була теза, що він може слугувати лише навчальною платформою для підготовки персоналу. Більшість каналів посилалися на командуєчого Тихоокеанським командуванням США адмірала Роберта Уїлларда на слуханнях у Сенаті у квітні 2011 року, який заявив, що його «не хвилюють можливості китайського авіаносця». Профільні видання особливо підкреслювали, що Китай придбав в Україні таку саму силову установку, яка функціонує на «Адміралі Кузнецові», що через поломки не виходить у море без супроводу буксира. Детальніше з тематичним оглядом американських фахових видань можна ознайомитись на китайському англomовному інтернет-форумі «Военный клуб» [9].

Російські суспільно-політичні видання та інформаційні агентства відреагували на публікації в зарубіжних ЗМІ, акцентуючи увагу на ключовому повідомленні попереднього етапу інформаційно-психологічної операції щодо України. Так, 8 червня 2011 року інформаційне агентство «Росбалт-Україна» опублікувало три статті про добудову китайського авіаносця, одна з яких під заголовком «Україна активно продає Китаю російские военные технологии» була передрукована іншими інтернет-виданнями протягом 8-9 червня [10]. По суті стаття не має в собі новини: всі факти вже публікувалися наприкінці 2010 року. Проте містяться нечіткі посилання на неназваного «представника українського оборонного підприємства, який відвідав Китай з робочим візитом», його інтерв'ю «певним журналістам в Україні». Інформаційне агентство насправді відтворило передруковану у дайджесті *InoPressa* статтю з китайського журналу «Ханьхе Ячжоуфан'у» [11]. Остання є цілком нейтральною та базується на інтерв'ю з українськими спеціалістами. При цьому проблема передачі технологій в ній зовсім не згадується. Отже, заголовок публікації агентства «Росбалт-Україна» не відповідає змісту і є спробою нав'язати негативні стереотипи щодо правових засад українсько-китайського співробітництва напередодні візиту лідера КНР до України.

Наступним приводом для ескалації інформаційної кампанії стало висвітлення у глобальних ЗМІ очікувань від візиту глави КНР Ху Дзіньтао до Росії та України у червні 2011 року, яке відбувалося на тлі медіа-активності Китаю щодо добудови авіаносця *Shi Lang*. Протягом візиту Ху Дзіньтао китайські телеканали щодня транслювали репортажі про стан будівництва та характеристики авіа-

Стратегічні пріоритети, №1 (22), 2012 р.

нося у найкращих пропагандистських традиціях. Зокрема було поширено кілька сюжетів із використанням відеоархівів багаторічної давнини, в яких демонструвався прохід корабля з Миколаєва через Босфор, його шлях до Китаю з подальшим «казковим» перетворенням на сучасну загрозливу зброю [12]. Китайські експерти факт покупки в Україні авіаносця та двигунів коментували нейтрально.

Протягом червня ця інформаційна кампанія в українських ЗМІ лише набирала обертів. Публікації опозиційної преси впродовж візиту китайського лідера з тематики ВТС містили негативний контекст щодо передачі українських технологій. Не маючи достатнього фактажу, журналісти використовували емоційно забарвлену аргументацію представників громадських організацій⁴ [13].

Потрібно відзначити, що інформаційні ресурси, які зазвичай виважено висвітлюють стан ВТС в Україні та Росії, приділяють мало уваги дипломатичним зусиллям у налагодженні співробітництва, і самі візити представлені в них слабо. Це свідчить про те, що Україна не має адекватної стратегії комунікацій у цьому питанні і не змогла скористатись у глобальному просторі вигідним інформаційним приводом (іміджевими PR-акціями партнера зі співробітництва) для формування власного інформаційного потоку з даної тематики. Разом з тим таку ситуацію можна було спрогнозувати ще у 2010 році та розробити відповідну PR-кампанію. Заздалегідь було відомо, що Китай використовуватиме факт наявності в нього авіаносця як аргумент на користь формування іміджу амбітної держави у Азіатсько-Тихоокеанському регіоні, що прагне до паритету сил (наприклад, з тайванського питання). Проте світові ЗМІ не без допомоги російських перехопили ініціативу і чергового разу нав'язали Україні небезпечний ракурс подачі інформації, невідповідний контекст і тип кризових комунікацій, посиливши імідж України як ненадійного партнера у сфері ВТС.

Результати візиту Ху Дзінтао в Україну українські ЗМІ в цілому оцінили позитивно. Попередньо досягнуті угоди у сфері ВТС були підтверджені в умовах жорсткого інформацій-

ного тиску з боку конкурентів. Проблема передачі Китаю технологій відійшла в українських ЗМІ на другий план і поступилася місцем економічним перспективам співробітництва двох країн. Але опозиційна преса продовжувала критику передачі Китаю технологій до кінця червня 2011 року. Низка видань, констатуючи суттєві досягнення в українсько-китайських відносинах, коментувала їх як результат напружованих попереднього уряду. Наприклад, «Дзеркало тижня» констатувало, що високого рівня конфіденційності у відносинах Києва і Пекіна було досягнуто завдяки співпраці у сфері ВПК саме за прем'єрства Юлії Тимошенко (яка, до речі, не здійснила візиту до Китаю), а угоди 2011 року є лише наслідками цієї роботи [14].

Особливості інформаційного супроводу дипломатичних засобів підтримки ВТС України із Бразилією

Співробітництво України із Бразилією обрано для порівняльного аналізу не тільки через те, що країни є ключовими партнерами, які саме в досліджуваному періоді мали завершити великий спільний проект в аерокосмічній галузі «Циклон-4» (що й стало основним предметом переговорів під час державного візиту Президента України до Федеративної Республіки Бразилія у жовтні 2011 року і візиту до цієї країни міністра оборони України М. Єжеля у вересні того ж року), а й через певну схожість проблемних ситуацій у реалізації українсько-бразильських та українсько-китайських двосторонніх домовленостей, пов'язаних з інформаційним аспектом геополітичного протистояння таких центрів сили, як США та Росія.

Спільний українсько-бразильський проект «Алькантара Циклон Спейс» має вже майже десятилітню історію та передбачає використання українських ракетноносіїв «Циклон-4» для виведення супутників на орбіту з бразильського космодрому, розташованого практично на екваторі. З технічних і фінансових причин запуск багаторазово відкладався. Крім того, проєкт здійснюється в умовах протидії з боку США, які вимагають від Бразилії ратифікації технологічної угоди щодо можливості використання в роботі аерокосмічного комплексу будь-яких елементів, що містять у собі американські розробки. Проєкт має і прямого конкурента: 21 жовтня 2011 року російська ракета-носієв «Союз» успішно стартувала з космодрому Куру у Французькій Гвіані й вивела на орбіту два супутники в рамках спільного проєкту з Європейським космічним агентством [15]. За таких

⁴Наприклад, тижневик «Комментарии» подав розгорнуту статтю, ключовим повідомленням якої є таке: «Рост нелегального копіювання КНР некоторых образцов украинского оружия и спецтехники можно назвать пока единственным реальным итогом, затеянной еще в 2010 году реформы украинской оборонной промышленности». В матеріалі використаний негативний прогноз голови асоціації «Українські оборонні технології» В. Грека щодо участі України у ВТС.

обставин проект «Алькантара Циклон Спейс» тримається саме завдяки дипломатичним зусиллям країн-партнерів.

Щодо інших напрямів ВТС, то вони здійснюються в галузі радіоелектроніки, бронетехніки, авіа- і суднобудування в рамках програми модернізації бразильських збройних сил. Як відзначалось у коментарях експертів щодо попередніх раунтів українсько-бразильських переговорів, для України головне – закріпитись на ринках континенту.

Отже, умови для реалізації українсько-бразильського співробітництва є дещо схожими із ситуацією щодо Китаю: воно здійснюється за наявності претензій з боку конкурента (Росії) щодо використання у розробках ракетноносіїв спільних технологій радянських часів та в умовах геополітичного пресингу з боку США на регіональних лідерів. Питання щодо долі власне українських ноу-хау у розробках ракетноносіїв впродовж підготовки візитів неодноразово задавалися журналістами як послам України та Бразилії, так і керівникам аерокосмічної галузі [16].

Водночас суттєвою відмінністю у висвітленні візиту Президента України до Бразилії стало те, що події в Латинській Америці для США відійшли на другий план порівняно з подіями у Північній Африці та Європі (візит Віктора Януковича майже збігся у часі з поваленням режиму в Лівії і смертю Муамара Каддафі та розглядом питання про співробітництво України з ЄС). Відповідно, висвітлення візиту й досягнуті домовленості не отримали такого широкого резонансу у зарубіжних ЗМІ, як це було в ситуації з Китаєм. Російські ЗМІ також приділили менше уваги перспективам українсько-бразильського співробітництва у сфері ВТС, незважаючи на те, що на бразильському ринку Росія також має власні амбіції, а масштаби співробітництва України та Бразилії виглядають не меншими, ніж підписані угоди з Китаєм.

Негативним моментом можна вважати те, що українські спеціалізовані інформаційні ресурси недостатньо висвітлювали стан українсько-бразильського співробітництва у сфері ВТС, хоча ситуація, що склалася, об'єктивно надавала вітчизняним медіа переваги у формуванні іміджу ОПК України, зокрема в контексті експортних можливостей.

Висновки

1. Протягом 2010-2011 років політичні заходи з підтримки ВТС України на дипломатичному рівні у формі обміну офіційними візитами глав держав відбувалися в умовах ускладнення

воєнно-політичної обстановки у світі, яка характеризувалася високим динамізмом внаслідок підвищення геополітичної активності провідних центрів сили, насамперед США, ЄС, Китаю та Росії. Відповідно висвітлення в масмедіа стану ВТС України відбувалося в умовах об'єктивного посилення інформаційного протиборства між цими гравцями. Досліджуваний період є особливим і показовим для виявлення специфіки інформаційного супроводу політичних засобів підтримки ВТС та ступеня впливу на нього глобальних інформаційних потоків. Саме у 2010-2011 роках ВТС України з ключовими партнерами здійснювалося на дестабілізуючому тлі постійного зростання іноземної активності. Напрямами впливу були зовнішньополітичні пріоритети України (протиріччя між європейським курсом та інтеграційними проектами на пострадянському просторі, «газовий конфлікт» із Росією, дискредитація іміджу країни як транзитної держави тощо). Суттєвим чинником також стала ситуація довкола розгляду судової справи Юлії Тимошенко.

2. Порівняльний аналіз висвітлення в глобальному інформаційному просторі стану ВТС України з такими провідними партнерами як Китай та Бразилія унаочнює вплив політичної кон'юнктури на характер публічно-інформаційних кампаній довкола цієї теми. Геополітичне протистояння між США та КНР у досліджуваному періоді стало основним чинником, що визначив обсяг інформаційного потоку стосовно українсько-китайського співробітництва.

3. Інформаційне протиборство, яке супроводжувало підписання важливих для України угод у сфері ВТС, не було наслідком інформаційної політики власне партнерів зі співробітництва. Воно породжувалося діями «третіх сторін», передусім США та Росії. Впродовж 2010-2011 років наповнення контенту глобальних і регіональних ЗМІ з даної теми відбувалося переважно не з українських джерел. Вплив офіційних повідомлень українських органів державного управління на цей процес був мінімальним. Водночас випадкові та недалекоглядні «коментарі експертів» у вітчизняних масмедіа вдало використовувалися конкурентами як інформаційний привід чи аргумент.

4. Висвітлення в ЗМІ проблематики співробітництва у сфері ВТС в умовах інформаційного протиборства створює загрози витоків інформації. Активізація полеміки в медіа може провокувати окремих виконавців проектів, представників підприємств до розкриття конфіденційної інформації. Тому виважений інформаційний супровід саме дипломатичних засобів підтримки ВТС повинен максимально

Стратегічні пріоритети, №1 (22), 2012 р.

привернути увагу ЗМІ до позиції офіційних органів з усіх аспектів співробітництва, сформуванати та спрямувати відповідний інформаційний потік.

5. Об'єктивно обсяг інформаційного потоку в глобальних і регіональних ЗМІ щодо висвітлення українсько-китайських двосторонніх відносин залишається доволі вагомим. Основною причиною цього є проведення Китаєм стратегічної PR-кампанії у світових ЗМІ з формування власного іміджу могутньої країни з амбіціями в Тихоокеанському регіоні. Інформаційним приводом таких акцій був обраний факт появи на озброєнні Національно-визвольної армії Китаю нових видів зброї українського походження. Україна не змогла своєчасно використати для себе в цілому позитивний інформаційний привід, створений її партнером. Однак ним активно скористалася Росія для ескалації раніше розпочатих інформаційно-психологічних операцій у сфері ВТС.

6. Особливу загрозу для України в інформаційній сфері становить той факт, що ключовим повідомленням в інформаційних кампаніях з висвітлення стану українсько-китайського співробітництва у сфері ВТС стала тема «продажу Україною воєнних секретів». На сьогодні вона локалізована в українсько-російському інформаційному просторі. Проте не можна виключати нову ескалацію інформаційно-психологічної операції з даної тематики. Про це свідчить й те, що з вересня 2010 року в багатьох публікаціях українських ЗМІ наведено побоювання представників оборонних підприємств України щодо можливого відпливу вітчизняних ноу-хау до Китаю. Така ситуація потребує проведення необхідної роз'яснювальної інформаційної кампанії з боку відповідальних за стан ВТС установ. Її цільовою аудиторією мають стати насамперед журналісти вітчизняних ЗМІ та групи експертів, у тому числі представники профільних громадських організацій.

7. Очевидні побоювання з боку США щодо зростання військової присутності Китаю на Тихому океані можуть призвести до того, що у світових ЗМІ й надалі з'являтимуться звинувачення на адресу України у «докладанні зусиль щодо гонки озброєнь у регіоні» або навіть застосування попередніх сценаріїв звинувачень України у незаконних поставках зброї.

8. Суттєвою загрозою для України в контексті досліджуваної теми є виведення інфор-

маційної кампанії з профільних комунікативних каналів у суспільно-політичний дискурс. Дискусія з приводу умов українсько-китайського співробітництва або доцільності українських інвестицій у спільний із Бразилією аерокосмічний проект іноді втрачає конструктивізм в обговоренні на сторінках профільних видань і надмірно політизується, зокрема використовується українською опозицією у політичній боротьбі.

9. Особливістю інформаційного супроводу дипломатичних засобів підтримки ВТС в Україні є те, що спеціалізовані в оборонній сфері ЗМІ слабо висвітлюють обміни візитами та інші дипломатичні раути, очевидно, не маючи бажання чи ресурсів конкурувати з громадсько-політичними виданнями, які мають рубрики з міжнародної тематики. Отже, відбувається розпорошення інформаційного потоку, пов'язаного з ВТС. Навіть у тих випадках, коли угоди у сфері ВТС мають питому вагу за результатами візиту, журналістам масових видань складно висвітлювати цей специфічний момент двостороннього співробітництва, тому вони уникають його. В умовах інформаційного протиборства цей вакуум миттєво заповнюється дискредитуючими повідомленнями конкурентів. Отже, пресслужбам зовнішньополітичного відомства і закордонних дипломатичних представництв необхідно звернути увагу на посилення виваженої інформаційно-роз'яснювальної роботи щодо військово-технічного складника співробітництва України із зарубіжними країнами і висвітлювати дану тематику, розкриваючи всі аспекти зовнішньополітичної діяльності.

10. У практичній площині установам і організаціям України, причетним до реалізації ВТС, необхідно терміново докласти зусиль до розробки спільної для підприємств ОПК і координаційних органів стратегічної інформаційної кампанії з метою подолання негативних наслідків проаналізованих вище інформаційно-психологічних операцій і формування вигідного для України іміджевого контексту. Однак відсутність у структурі керівних органів, що опікуються міжнародним ВТС, інформаційної ланки, яка могла б координувати публічно-інформаційну роботу всіх суб'єктів, задіяних у реалізації домовленостей України з партнерами, залишається негативним чинником у подоланні кризових явищ в інформаційній сфері.

Список використаних джерел

1. Рось, А. О. Концептуальні засади моделювання інформаційної боротьби / А. О. Рось, І. В. Замаруєва, В. Л. Петров // Наука і оборона. – 2000. – № 2. – С. 46–53.

Стратегічні пріоритети, №1 (22), 2012 р.

2. *Стратегічне управління військово-технічним співробітництвом в інтересах забезпечення воєнної безпеки України* : монографія / В. М. Бегма, О. М. Загорка, В. О. Косевцов, В. М. Шемаєв ; [за заг. ред. І. С. Руснака]. – К. : ІПНБ, НАОУ, 2005. – 228 с.; *Толубко, В. Б.* Підготовка інформаційно-психологічних операцій з просування товарів на ринку озброєнь / В. Б. Толубко, А. О. Рось, В. М. Шемаєв // *Наука і оборона*. – 2005. – № 1. – С. 30–39; *Бегма, В. М.* Аналіз проблем інформаційного управління у сфері міжнародних передач військового призначення та подвійного використання / В. М. Бегма, О. Ф. Величко, В. М. Шемаєв // *Стратегічна панорама*. – 2003. – № 3-4. – С. 66–75.
3. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.agentura.com.ua>
4. *Jonson, R. F.* Russian sold secrets for China's first carrier. Ukraine sends him to prison / Reuben F. Jonson // *The Washington Times*. – 2011. – February, 14 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.washingtontimes.com>
5. *Україна* пропонує продати Китаю ще більше радянських військових секретів // Російське інформаційне агентство «Новий регіон – Київ» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nr2.ru/kiev>
6. *Самусь, М.* Китайці заберуть останні військові секрети / М. Самусь // *Коментарії*. – 2010. – № 34 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.comments.ua>
7. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.militaryparitet.com>
8. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.bbc.com>
9. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://club.mil.news.sina.com.cn>
10. *Україна* активно продає Китаю російські військові технології // Інформаційне агентство «Росбалт-Україна» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rosbalt.ua>; *Україна* активно продає Китаю російські військові технології // *Новини ВПК* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.vpk.name.ua>
11. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.inopressa.com>
12. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.suning.com> ; <http://www.v.ifeng.com/mil/>
13. *Реформа* української оборони стала подарком для Китаю // *Коментарії*. – 2011. – 12 червня [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.comments.ua>; *Весел, Р.* Янукович затягує китайську удавку / Р. Весел (Центр дослідження проблем громадянського суспільства) // *Коментарії*. – 2011. – 24 червня (№ 25).
14. *Коваль, О.* Усе буде Китай! / О. Коваль // *Дзеркало тижня*. – 2011. – № 22 (10–17 червня).
15. *Російська* ракета «Союз» успішно стартувала [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.lenta.ru/news/2011/10/21>
16. *Сайт* Державного космічного агентства України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nkau.gov.ua>

УПРАВЛІННЯ ОБОРОННОЮ СФЕРОЮ: ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ТА УКРАЇНСЬКІ РЕАЛІЇ

Шаталова Ольга Георгіївна

Проаналізовано повноваження і функції рад національної безпеки й оборони та парламентів європейських країн в оборонній сфері. Оцінено можливість впровадження європейського досвіду в Україні. Внесено пропозиції щодо підвищення ефективності відповідних органів управління.

Ключові слова: управління оборонною сферою, Рада національної безпеки, парламентський контроль.

Європейський досвід

Ефективність державної системи безпеки, що визначається її дієздатністю, відповідальністю, підпорядкованістю політичному управлінню, а також прозорістю для громадськості, у європейських країнах вважається головною умовою реформування сектору безпеки (оборони) [1, с. 6].

Стратегічну ланку управління оборонною сферою в європейських країнах з різною мірою повноважень формують: президент, уряд, парламент, Рада національної безпеки (РНБ), судова система, силові міністерства та структури демократичного цивільного контролю. Головні функції та повноваження цих інститутів у всіх країнах у цілому схожі [2, с. 135-136]. Ключова роль у формуванні оборонної політики багатьох європейських країн належить РНБ.

Роль, функції та повноваження РНБ у країнах Європи залежать від рівня загроз національній безпеці та політичних особливостей країни. Так, у Туреччині до 2003 року РНБ була чи не найважливішим державним органом, і тільки демократичні реформи, пов'язані з прагненнями країни стати членом Європейського Союзу, привели до конституційних змін, що обмежили його впливовість у мирний час [3]. Досить вагомою залишається британська РНБ, яка, у тому числі, приймає рішення щодо превентивних заходів боротьби з тероризмом [4]. Натомість у моделі, властивій великим європейським країнам, перед якими не стоять значні виклики безпеці (наприклад, Угорщина), РНБ у мирний час «спить» [3].

У моделях, реалізованих у деяких країнах СНД, цей державний орган працює в режимі адміністративно-бюрократичної державної

структури, наближеної за своїми функціями і завданнями до виконавчого апарату чи адміністрації глави держави.

У Польщі РНБ відіграє лише дорадчу роль і на практиці є «комісією найвищих посадовців з питань безпеки держави» [5]. Але її апарат набуває рис «державного аналітичного центру», що забезпечує інформаційну підтримку діяльності президента у сфері безпеки та його взаємодію з урядом. Досить чіткі структура та функції департаментів такого апарату закріплені окремим президентським указом. Таким чином забезпечуються відповідальність за ухвалені рішення та чітка послідовність роботи.

Найважливіша функція РНБ європейських країн полягає в перегляді цілей, потреб і політики національної безпеки та наданні пропозицій і рекомендацій органам виконавчої влади [2, с. 29]. До складу РНБ входять відповідні структури, що охоплюють сферу безпеки та оборони, а також сектори цивільної політики – фінансів, закордонних справ, економіки та юстиції. Це сприяє цілісному аналізу національної безпеки і кращій координації активності різних суб'єктів її забезпечення.

Забезпечення ефективного виконання РНБ своїх функцій залежить від рівня професійної кваліфікації співробітників. Так, важливим складником реформування сектору безпеки та оборони у Словаччині стало створення «аналітичних робочих місць» і «мозкових центрів» в інститутах влади під урядуванням РНБ і парламенту [1, с. 15], формування системи навчання для працівників органів державної влади, які постійно виконують функцію управління системою безпеки держави.

Роль парламенту у формуванні та здійсненні оборонної політики в європейських

країнах неоднакова. Можна виділити дві основні його функції: законотворення та парламентський контроль (ПК) над виконавчою владою в оборонній сфері.

Законотворення спрямоване на забезпечення можливостей парламенту впливати на формування засад національної безпеки й оборони та встановлення механізмів управління оборонною діяльністю, визначати параметри збройних сил (ЗС) та інших військових формувань (ВФ), у тому числі довгострокового розвитку, приймати публічні звіти міністерства оборони (МО), розглядати міжнародні договори, що належать до сфери його відповідальності [2, с. 77].

Правова база європейських країн не є універсальною, але вона, як правило, досить чітко визначає систему управління оборонною сферою. Наприклад, статус головнокомандувача ЗС належить голові держави у країнах із президентсько-парламентською формою правління (Франція, Польща, Румунія), а також у посткомуністичних парламентських республіках (Чехія, Угорщина, Македонія). Водночас у інших країнах із парламентською формою правління (Нідерланди, Туреччина) статус вищого рівня в керівництві обороною має парламент [2, с. 79].

Ефективність парламентського контролю залежить від трьох чинників («критерій трьох А» – *Authority, Ability, Attitude*): законних повноважень із контролю уряду, спроможності парламенту здійснювати такий контроль, наявності у парламенту критичного підходу до підзвітності уряду.

Перший чинник виходить із правових засад держави й залежить від форми правління. Він охоплює такі питання.

1. Загальний контроль виконавчої влади включає право парламенту заслуховувати уряд та за необхідності відправляти його у відставку, мати доступ до секретної інформації. У більшості країн (крім Туреччини) законодавчий орган має право заслуховувати міністра оборони. Найвагоміші позиції щодо контролю за виконавчою владою мають парламенти Швеції, Іспанії, Німеччини. На противагу їм британський парламент відіграє головну роль у підготовці громадської думки та забезпеченні більшої прозорості оборонних питань через спеціалізовані слухання та звіти. У Франції діє інститут доповідача, інформація якого про стан справ у сфері безпеки та оборони стає предметом загального обговорення [2, с. 124].

Механізми парламентського контролю досить різноманітні, але чіткі й достатньо формалізовані. Інакше є «загроза перетворення парламентського контролю на політичну ри-

торику, яка залишає бюрократії й армії дуже багато можливостей піти своїм шляхом» [2, с. 120]. Головною ланкою механізму контролю в усіх парламентах є комітет із питань безпеки та оборони, наділений правом вимагати проведення досліджень стану справ у цій сфері державними відомствами, отримувати відповідну допомогу експертів.

Дієвим інструментом забезпечення відповідальності виконавчої влади є парламентські розслідування (у разі невдалих дій уряду) спеціальними слідчими комісіями. Порядок їх створення різний: у Латвії та Словенії – на вимогу третини депутатів, у Німеччині – чверті, у Греції та Чехії – п'ятої частини. Повноваження цих комісій також різні. В Австрії та Німеччині вони керуються вимогами процесуального законодавства. У Португалії та Словенії комісії мають такі ж повноваження, як і суди та слідчі органи загального характеру. В Італії парламентські комісії наділені «вищою» слідчою владою й не можуть бути обмежені у вивченні питань, визначених палатами. У парламенті Великої Британії можливість створення слідчих комісій не передбачена. Британський комітет із національної безпеки має право викликати й заслуховувати свідків та експертів.

2. Бюджетний контроль розглядається передусім як право парламенту розподіляти оборонні фонди. Майже в усіх країнах (крім Великої Британії) парламентам надається право прийняття, коригування та розподілу загального оборонного фонду. Контроль за розподілом коштів за «програмами, проектами та постатейно» відсутній у Чехії та Великій Британії, обмежений у частині «постатейного» у Швеції та Швейцарії [2, с. 84].

3. Контроль у сфері оборонного планування, тобто право визначати на концептуальному рівні політику безпеки, врегулювання кризових ситуацій, воєнну стратегію, структуру сил діє в незначній більшості європейських парламентів. Затверджувати воєнну стратегію повноважні тільки парламенти Чехії, Німеччини, Нідерландів, Швейцарії.

4. Контроль за боездатністю військ охоплює їх технічне оснащення та бойову підготовку особового складу. Крім «права гаманця», у більшості провідних країн Європи повноваження парламенту стосовно технічного оснащення військ включають право визначення потреб у новому технічному оснащенні сил оборони, отримання інформації про урядові рішення щодо оборонних постачань, відхилення урядових контрактів, відбір виробників та оцінку пропозицій щодо компенсацій та відшкодувань виробникам тощо. З іншого боку,

Стратегічні пріоритети, №1 (22), 2012 р.

в Туреччині, Іспанії, Румунії, Македонії та Данії такі повноваження в парламентах взагалі відсутні.

В багатьох європейських країнах парламентська санкція є обов'язковою при закупівлі озброєнь, що фактично є участю у прийнятті рішень у сфері військово-технічної політики. В Нідерландах і Чехії навіть встановлене право участі парламенту у виборі виробника, оцінці компенсації та відшкодування з оборонних контрактів. Крім того, як і в інших сферах, можливості реального впливу парламенту з питань оборонних поставок визначаються «правом гаманця».

5. Контроль за миротворчими операціями як право парламенту санкціонувати відправку військ за кордон, затверджувати мандат, бюджет і тривалість місії, узгоджувати оперативні питання, оцінювати ступінь ризику для особового складу, контролювати війська за кордоном повною мірою реалізується у Німеччині, Данії та Нідерландах. У більшості ж європейських країн парламент має повноваження лише підтвердити розгортання військ за кордоном.

Другий чинник (за «критерієм трьох А») пов'язується з наявністю відповідних парламентських ресурсів, у тому числі інфраструктури, компетентного персоналу, інформаційно-аналітичного забезпечення тощо.

Питання компетентності парламенту в європейській практиці ставиться так: «без компетентності членів парламенту того ж рівня, що і в міністерстві оборони, без компетентного штату державних службовців в обох інстанціях, без тісної співпраці сторін не може бути належного застосування влади парламенту та ефективного планування в силових міністерствах» [2, с. 158]. Особливий акцент у цьому контексті робиться на важливості глибокого розуміння членами парламенту виправданих потреб ЗС. Вважається, що доки парламент неспроможний зрозуміти, які видатки потрібні та як вони використовуються, не може бути ні прозорості, ні підзвітності. Проблема вирішується наявністю у складі парламенту постійного професійного штату, який тримає парламентаріїв «у курсі» основних проблем безпеки. Цей штат складається з державних службовців, які володіють знаннями, навичками та засобами для підтримки обізнаності депутатів на рівні, необхідному для забезпечення дієвої влади парламенту та належної підзвітності представників оборонних структур [2, с. 112]. Певним показником компетентності комітетів з питань оборони та безпеки вважається рівень їх ротації. Як свідчить практика більшості європейських країн, чи-

Стратегічні пріоритети, №1 (22), 2012 р.

сельність нових членів не перевищує 50 % загального складу таких комітетів.

Третій чинник (за «критерієм трьох А») трактується як готовність або «обов'язок» парламенту критично ставитися до підзвітності уряду, незважаючи на ідеологічні прихильності та політичні комбінації. На практиці більшість країн Європи розглядають парламент і уряд не як суперників, а як суб'єктів управління з «розподіленою відповідальністю». Тому політичні прихильності в них не мають принципового значення.

Українські реалії

Рада національної безпеки і оборони України. Президентом України поставлене завдання з перетворення РНБОУ на центр розробки політики трансформації сектору безпеки, контролю планування й реалізації цього процесу. Невідповідність цього органу його ролі в реалізації системних реформ обумовила рішення Глави держави встановити особистий контроль за роботою Секретаріату РНБОУ з акцентом на його «фаховість і відповідальність» [6].

В Україні, на відміну від європейської практики, не встановлено відповідальність структур РНБОУ за якість розроблених рішень і пропозицій Президенту. Це не сприяє їх належній обґрунтованості. Прикладами цього стали прийняті свого часу рішення щодо термінів професіоналізації ЗС, пріоритетних напрямів військово-технічної політики тощо. Ініціатива щодо створення при РНБОУ Наукової ради з метою підвищення обґрунтованості рішень, що приймаються, так і не була реалізована, хоча й були затверджені пріоритетні напрями та план науково-дослідних робіт у сфері національної безпеки та оборони. Така ж доля спіткала ініціативу (в межах проекту «Безпека ХХІ століття: суспільство і влада») з активізації та відпрацювання системного діалогу та консультацій Апарату РНБОУ з провідними аналітичними дослідними неурядовими структурами і громадськими організаціями, використання їх потенціалу під час підготовки та реалізації відповідних управлінських рішень.

Включення до сфери компетенції РНБОУ контролю за діяльністю органів виконавчої влади залишилося без належної законодавчої регламентації порядку його здійснення. Можливість Секретаря РНБОУ порушувати питання щодо відповідальності посадових осіб за невиконання рішень цього органу не підкріплена законодавчо, що призводить до невиконання відповідних указів Президента [7] і

державних програм, схвалених ним після розгляду на засіданнях РНБОУ [8].

Верховна Рада України. Правові повноваження Верховної Ради у сферах законотворення та оборонного будівництва в цілому відповідають європейським нормам. Але деякі з них на практиці систематично ігноруються, наприклад норма стосовно розгляду та затвердження Верховною Радою базових нормативно-правових актів оборонної політики – державних програм реформування й розвитку ЗС та інших воєнних програм.

Стосовно парламентських слідчих комісій в українському законодавстві, як визначено Резолюцією ПАРЄ № 1466 (пп. 12.2), також є певна прогалина. Конституцією України (ст. 89) визначено, що «Верховна Рада України для проведення розслідування з питань, що становлять суспільний інтерес, утворює тимчасові слідчі комісії...», їх «організація і порядок діяльності... встановлюються законом» [9]. Однак відповідний закон досі відсутній. Прийнятий у 2009 році Закон України «Про тимчасові слідчі комісії, спеціальну тимчасову слідчу комісію і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України» того ж року був визнаний неконституційним. За відсутності закону про слідчі комісії парламенту цей потужний інструмент використовується з низькою ефективністю. За останні два роки Верховною Радою не утворено жодної тимчасової слідчої комісії для розслідування обставин і наслідків порушень, що відбувалися в оборонній сфері, хоча про їх масштаби заявляв Президент України [10].

На практиці контроль Верховної Ради над сферою оборони визначається активністю профільного парламентського комітету. За 2011 рік надійшло понад два десятки звернень і депутатських запитів до Прем'єр-міністра України з проблемних питань національної безпеки. Однак право заслуховувати звіт уряду з питань оборонної політики Верховна Рада за останні два роки не застосовувала.

Загалом ефективність діяльності Верховної Ради в оборонній сфері за введеним європейською практикою «критерієм трьох А» не може бути визнана задовільною.

З огляду на перший із трьох чинників, що стосується підзвітності уряду парламенту, у частині **загальних повноважень** можна відзначити, що в Законі України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» від 19.06.2003 р. № 975-IV система державного управління взагалі не вважається об'єктом контролю: її не згадано ані в предметі ПК (ст. 5), ані стосовно його основних

завдань (ст. 2) [11]. Фактично в Законі не прописані механізми здійснення контролю та критерії оцінки. Наприклад, нормою відповідності «обґрунтованості рішень державних органів у воєнних питаннях» встановлена лише «відповідність їх внутрішній та зовнішній політиці України» (ст. 5) [11]. А це залишає за правовим полем такі базові аспекти оборонної політики, як воєнна потреба, оборонна достатність, економічна доцільність.

Без законодавчого закріплення основних параметрів і характеристик суб'єктів сфери безпеки та оборони (відповідно до покладених на них функцій і завдань), які мають стати параметрами управління і предметом ПК (а ширше й демократичного контролю), без закріплення відповідальності Кабінету Міністрів перед Верховною Радою парламентський контроль стає здебільшого декларативним.

Досі не реалізована рекомендація ПАРЄ стосовно ПК, пов'язаного з доступом до секретної інформації.

Щодо **бюджетного контролю** слід зазначити, що за Конституцією України участь Верховної Ради у розподілі оборонних фондів не поширюється на рівень «програм, проектів та постатейно».

Парламентські повноваження у сфері **оборонного планування** Конституцією України обмежені визначенням основ національної безпеки та оборони. Водночас Закон України «Про організацію оборонного планування» від 18.11.2004 р. № 2198-IV відносить Верховну Раду до суб'єктів цього процесу (ст. 2), хоча і обмежує сферу її діяльності «розробленням відповідних законопроектів» [12]. Таким чином, практика участі парламенту в оборонному плануванні в Україні вкрай обмежена, на відміну від інших європейських країн.

Парламентський **контроль за боєздатністю військ** ані в частині їхніх потреб у технічному оснащенні, ані в частині бойової підготовки законодавчо не встановлено. Власне, для першого нема й необхідного інформаційно-аналітичного забезпечення. Право парламенту на отримання інформації про урядові рішення щодо оборонних постачань, відповідно до ст. 8 Закону «Про демократичний цивільний контроль...», може реалізуватися при обговоренні процесів реформування ЗС. Але останніми роками це право не застосовувалося жодного разу.

Згідно з Конституцією України, право парламентського **нагляду за миротворчими операціями** поширюється на санкціонування відправки військ за кордон та відповідні бюджетні питання. Стосовно інших аспектів, у тому числі й узгодження оперативних питань

Стратегічні пріоритети, №1 (22), 2012 р.

миротворчих місій, Верховна Рада повноваженнями не наділена, що загалом відповідає практиці більшості європейських країн.

Парламентські повноваження стосовно **особового складу військових формувань** поширюються на визначення загальної чисельності, структури ЗС та інших військових формувань. Присвоєння вищих військових звань в Україні є прерогативою Президента.

За другим із «критеріїв трьох А» чинником ефективності ПК, пов'язаним із парламентськими ресурсами, можна відзначити, що прийнятий в європейській практиці спосіб підвищення компетентності парламентаріїв за допомогою постійного професійного державного штату службовців, які забезпечують належне інформаційно-аналітичне забезпечення діяльності депутатів, не отримав в Україні адекватного розвитку. І це при тому, що контекст «глибокого розуміння виправданих потреб ЗС» надзвичайно важливий в умовах постійного завищення їх МО та кризового стану армії. Згідно з практикою, що склалась в Україні, це питання частково вирішується шляхом включення до складу профільного комітету Верховної Ради фахово підготовлених депутатів – колишніх військовослужбовців з вищими військовими званнями, экс-міністрів оборони тощо. Рівень ротації членів комітету фактично відповідає європейській практиці.

Оцінку ефективності Верховної Ради за третім чинником, пов'язаним із готовністю парламенту критично ставитися до діяльності уряду незважаючи на політичні прихильності, в сьогоденних реаліях України не можна визнати позитивною.

Висновки

1. Порівняно з європейською практикою роль таких важливих ланок системи держав-

ного управління сферою безпеки, як Рада національної безпеки та оборони та Верховна Рада, в Україні є заниженою.

2. Підвищення ролі й ефективності РНБОУ має відбуватися через створення механізму координації складників системи управління сектором безпеки, забезпечення системності й комплексності рішень РНБОУ, що розроблюються.

3. Для перетворення РНБОУ на центр розробки політики трансформації сектору безпеки, контролю за плануванням і реалізацією цього процесу необхідно законодавчо оформити такі питання:

- наявності в його апараті аналітичного центру;

- забезпечення провідної ролі РНБОУ в розробці концептуальних документів оборонної сфери, що стосуються законодавчого визначення функцій і завдань військових формувань, їх ресурсного забезпечення, проведення комплексних і оборонних оглядів.

4. Для підвищення дієвості Верховної Ради України в управлінні сферою безпеки та оборони необхідні:

- розширення повноважень Верховної Ради у частині її впливу на військові формування та реалізацію оборонної політики;

- розширення меж предмету парламентського контролю, передусім у частині обґрунтованих потреб оборони;

- розробка та впровадження у практику парламентського контролю науково-обґрунтованих критеріїв та методик оцінки результатів діяльності сектору безпеки та оборони;

- визначення і законодавче закріплення чіткої системи періодичної відкритої звітності перед парламентом і персональної відповідальності вищих посадових осіб сектору безпеки та оборони.

Список використаних джерел

1. *Ондрейчак, Р.* Досвід Словаччини з реформи безпекового сектору та його застосування в державах-партнерах НАТО / Р. Ондрейчак, В. Тарасовіч, Е. Нечей ; Centre for European and North Atlantic Affairs (CENAA). – Братислава, 2008. – 115 с.

2. *Построение* обороны и безопасности / под общ. ред. Виллема Ф. ван Икелена, Филиппа Х. Флури. – К. ; Женева, 2007. – 415 с.

3. *Горбулин, В.* Совет национальной безопасности и обороны : воспоминания о будущем / В. Горбулин // Зеркало недели. – 2010. – 14 августа [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zn.ua/POLITICS/sovet_natsionalnoy_bezопасnosti_i_oborony_vospominaniya_o_buduschem-60865.html

4. *Совет* по безопасности Британии обсудит угрозу терроризма [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://vz.ru/news/2011/7/25/509683.html>

5. *Біденко, А.* Законодавчі аспекти управління українською національною безпекою / А. Біденко // Політичний менеджмент. – 2006. – № 1 (16). – С. 128–139.

6. *Янукович, В.* РНБО має відновитися як дієздатний орган з координації роботи влади у сфері безпеки та оборони / В. Янукович [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/news/16852.html>

7. *Про рішення* Ради національної безпеки і оборони України від 17 листопада 2010 року «Про виклики та загрози національній безпеці України у 2011 році»: Указ Президента України від 10.12.2010 р. № 1119/2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://document.ua/pro-rishennja-radi-nacionalnoyi-bezpeki-i-oboroni-ukrayini-v-doc40025.html>

8. *Гриценко, А.* Мірилом роботи має бути результат / А. Гриценко // Defense express. – 2010. – № 10. – С. 15–17.

9. *Конституція* України: прийнята Верховною Радою України 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 30. – Ст. 141.

10. *Янукович, В.* Необхідно зробити перелік резонансних корупційних справ для інформування суспільства про їх розкриття / В. Янукович [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/news/20322.html?PrintVersion>.

11. *Про демократичний* цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави: Закон України від 19.06.2003 р. № 975-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/975-iv>

12. *Про організацію* оборонного планування: Закон України від 18.11.2004 р. № 2198-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.mil.gov.ua/index.php?lang=ua&part=def_planning&sub=law1

УДК 327 (560)

ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ СУЧАСНОЇ ЗОВНІШНЬОЇ ПОЛІТИКИ ТУРЕЧЧИНИ

Мхитарян Наталія Ігорівна,
кандидат політичних наук, старший науковий співробітник

Розглянуто основні принципи, тенденції та особливості формування зовнішньої політики Турецької Республіки після приходу до влади у 2002 році Партії справедливості та розвитку.

Ключові слова: зовнішня політика Турецької Республіки, принципи зовнішньої політики, турецький чинник, концепція «Стратегічної глибини», «центральна країна», «торгуюча країна».

Серед російських фахівців, які висвітлюють питання розвитку внутрішньої та зовнішньої політики Турецької Республіки (ТР) на сучасному етапі, її позиціонування у ролі вагомого глобального гравця та розбудови відносин із міжнародними організаціями, країнами, глобальними гравцями, слід згадати А. Гаджієва, С. Гриняєва, А. Болдирєва, О. Васильєва, Н. Кіреєва, Л. Садикову, І. Свістунова, Н. Ульченко, Н. Уразову, А. Шуміліна та інших.

В Україні приділяється незаслужено мала увага дослідженню зовнішньої політики Туреччини, а більшість фахівців зосереджують свою увагу лише на питаннях двостороннього співробітництва. Серед українських дослідників цієї проблематики слід назвати П. Варбанця, О. Воловича, М. Воротнюк, Є. Габер, В. Каспрука та інших.

З-поміж іноземних авторів, які досліджують цю тему, варто відзначити М. Більхана, А. Давутоглу, М. Йогютчу, С. Стерн, І. Туран, К. Федан, С. Ульгена.

Новизна даної статті полягає в комплексному дослідженні основних принципів, тенденцій та особливостей формування сучасної зовнішньої політики ТР після приходу до влади у 2002 році Партії справедливості та

розвитку і впливу цієї політики на становлення Туреччини як потужного регіонального актора.

На сучасному етапі розвитку міжнародних відносин Турецька Республіка набуває статусу вагомого регіонального гравця, розширює географію поширення своїх інтересів і заявляє про наміри стати впливовим глобальним актором. Сучасні зовнішньополітичні пріоритети Туреччини були сформовані на основі концепції «Стратегічної глибини», запропонованої міністром закордонних справ цієї країни, відомим науковцем Ахметом Давутоглу.

Довідково. Концепція «Стратегічної глибини» у 2000 році була викладена у книзі Ахмета Давутоглу, на той час радника прем'єр-міністра ТР Реджепа Таїпа Ердогана із зовнішньої політики, *Stratejik Derinlik* («Стратегічна глибина»). Ця Концепція ґрунтується на всебічному історико-культурному аналізі місця країни у міжнародній політиці з акцентом на спадщину Османської імперії та ісламську традицію. Туреччина – «центральна країна», що розташована у серці Євразії та має множинну ідентичність. Це зобов'язує її здійснювати багатовекторну зовнішню політику, яка

не передбачає привілейованих відносин із будь-ким. Таким чином ТР має забезпечувати безпеку і стабільність не тільки своєї країни, а й сусідніх регіонів. Гарантією її власної безпеки і стабільності має бути активніша, конструктивніша роль у забезпеченні порядку, стабільності та безпеки на навколишньому просторі. При цьому «Стратегічна глибина» повинна сприйматися не тільки у просторовому, а й в історичному вияві. Туреччина має відігравати більшу роль на світовій арені, і з нею не можна поводитися, як із маленькою європейською країною. Всі території, що колись входили до Османської імперії, стратегічно важливі для сучасної Туреччини, і вона має грати там особливу роль. У просторовому вияві «Стратегічна глибина» трактується не тільки як встановлення добросусідських відносин із безпосередніми сусідами, а й як намагання зробити так, щоб ці держави замикали на ТР якомога більшу частину своєї політики. Стверджується, що Туреччина завдяки своєму геополітичному та геостратегічному положенню може стати як регіональним, так і глобальним актором [1].

Протягом кількох століть основними полюсами етноцивілізаційного тяжіння Туреччини є Захід, з одного боку, і мусульманський світ – з іншого. Країна будує демократію західного типу, є лаїцистською, секулярною державою, в якій одночасно присутнє усвідомлення своєї приналежності до мусульманського світу, ісламської релігії, традицій. ТР ще з часів Кемалю Ататюрка реалізує курс на інтеграцію в європейські структури, намагається стати частиною Заходу, і цей курс залишається важливим складником зовнішньої політики та офіційної ідеології правлячих кіл країни. Збільшенню можливостей Туреччини активніше розбудовувати свої зовнішньополітичні відносини сприяло також економічне зростання країни, що почалося після 2002 року. До цього перспективні політичні ініціативи не були підкріплені економічною спроможністю, що, наприклад, не дозволило ТР у 1990-х стати впливовою регіональною силою у Центральній Азії.

Сьогодні Туреччина є активним членом глобального світового співтовариства і здійснює багатовекторну зовнішню політику. Не відмовляючись від свого західного вибору, ТР дуже активно діє в Центральній Азії, на Кавказі, Балканах, Близькому і Середньому Сході, де вона тривалий час сприймалася лише як партнер США та Ізраїлю й відчувала доволі вороже ставлення арабського світу, а також

поширює свої інтереси на Азію, Далекий Схід, Тихоокеанський регіон, Латинську Америку та Африку.

Як зазначає міністр закордонних справ ТР А. Давутоглу, основою сучасної зовнішньої політики Туреччини є шість принципів.

1. Визначення балансу між свободою і безпекою.

2. Посилене залучення всіх регіональних сил до мирного процесу, реалізація політики «нуль проблем» із сусідами.

3. Проведення ефективної дипломатії щодо сусідніх регіонів. Мета Туреччини – максимальна інтенсифікація співробітництва. Для досягнення цього ТР розбудовує відносини із сусідніми державами на принципах «безпеки для всіх», «політичного діалогу на високому рівні», «економічної взаємозалежності», «культурної гармонії та взаємоповаги».

4. Прагнення до взаємодоповнюючих дій з основними акторами на світовій арені.

5. Ефективне використання міжнародних форумів і нових ініціатив для надання імпульсу вирішенню питань, що становлять взаємний інтерес. Саме з цих позицій необхідно оцінювати зростання впливу Туреччини в таких організаціях, як ООН, НАТО, Організація Ісламська Конференція (ОІК), G20, встановлення взаємовідносин із багатьма новими структурами, а також отримання статусу спостерігача у провідних регіональних організаціях, таких як Африканський союз, Ліга арабських держав (ЛАД), Асоціація країн Карибського басейну (АККБ), Організація американських держав (ОАД).

6. Створення «нового образу Туреччини» завдяки посиленій увазі, що приділяється громадській дипломатії [2].

Турецька Республіка на сьогодні є важливою країною світу. Посідаючи 16-те місце серед 185 країн за кількістю населення, 32-е – за розміром території та 17-те – за розвитком економіки, ставши одним із світових лідерів за темпами економічного зростання, ТР отримала назву «БРІК Європи». Не відмовляючись від своєї ісламської ідентичності, вона намагається стати вагомою частиною Заходу. Відповідно, особливе місце у політиці Туреччини посідає процес інтеграції у західні структури.

Відповідно до власного геополітичного й гео економічного становища Туреччина має інтереси і помітний вплив у таких регіонах, як:

– Середній і Близький Схід та Каспійський регіон, що мають найбільші нафтові ресурси у світі;

– Середземноморський регіон, який є перетином важливих морських комунікацій;

Стратегічні пріоритети, №1 (22), 2012 р.

– Чорноморський регіон і Турецькі протоки, через які проходять важливі енерготранспортні магістралі;

– Балкани, що зазнали структурних змін внаслідок розпаду Радянського Союзу та Югославії;

– Кавказ і Центральна Азія, що мають як багаті природні ресурси, так і етнічні конфлікти.

Як уже зазначалося, сьогодні ТР активно заявляє про свої інтереси в усіх регіонах світу, включаючи Азію, Далекий Схід, Тихоокеанський регіон, Латинську Америку, Африку та Австралію.

Розбудова нового етапу зовнішньої політики Туреччини після приходу до влади Партії справедливості та розвитку (ПСР) у 2002 році викликана низкою обставин, серед яких слід відзначити такі:

– посилення впливу турецького чинника на формування нової системи безпеки у Чорноморсько-Каспійсько-Центральноазійсько-Близькосхідному ареалі;

– становлення ТР як посередника у вирішенні конфліктних питань на теренах Близького та Середнього Сходу, а також у Чорноморсько-Каспійському регіоні;

– досвід Туреччини у подоланні економічних криз і формуванні сталої економічної системи, перетворення її на привабливого економічного партнера як для Заходу, так і для Сходу, зростання її ролі як однієї з головних ланок формування нових шляхів транспортування енергоносіїв із Чорноморсько-Каспійського та Близькосхідного регіонів до Європи;

– труднощі, що виникли у ТР на шляху до Європейського Союзу;

– активна участь у процесі глобалізації, що є стимулом для здійснення багатопланової зовнішньої політики, яка потребує пошуку шляхів знаходження спільної мови між Сходом і Заходом, Півднем і Північчю.

Зовнішня політика Туреччини після 2002 року характеризується низкою важливих тенденцій.

1. Продовження курсу на вступ до Європейського Союзу, що є основою зовнішньої політики правлячої партії.

Після приходу до влади уряду Р. Ердогана курс на інтеграцію до європейських структур залишився незмінним, але робота щодо вступу до них стала наполегливішою та водночас прагматичнішою у відстоюванні своїх національних інтересів. Була проведена безпрецедентна політична, дипломатична та пропагандистська кампанія, спрямована на те, щоб домогтися прийняття рішення щодо конкретних

Стратегічні пріоритети, №1 (22), 2012 р.

термінів переговорів стосовно вступу Туреччини до ЄС та отримання статусу повноправного члена цієї організації, розпочався процес внесення змін до Конституції ТР, аби привести її у відповідність до вимог ЄС. При цьому задля реалізації власних цілей турецьке керівництво ефективно використовує як особливості сучасного етапу розвитку міжнародних відносин, так і певні розходження та суперечки між Євросоюзом і Сполученими Штатами Америки. Зокрема ТР спирається на підтримку США для досягнення своєї мети – вступу до ЄС.

Довідково. На сьогодні у Туреччині до вступу країни в ЄС позитивно ставляться 50 % респондентів (у 2005 році – 68 %), негативно – 42 %. У країні немає єдиної думки щодо визначення пріоритетного напрямку орієнтації: на Європу (17 %) чи на Близький Схід (25 %). 37 % опитаних відзначають, що обидва напрями є важливими, 6 % вважають їх неважливими, 15 % не визначилися [3].

На думку противників вступу Туреччини до ЄС, виконання вимог Євросоюзу «розміє» сутність турецького народу, підірве його вікові підвалини і традиції. Аргументів на їхню користь додає кіпрське питання та перепони, що вже виникли на шляху вступу ТР до ЄС.

Водночас близько 63 % населення Туреччини підтримують реформи, що проводяться в країні на вимогу ЄС. Уряд отримав вагому підтримку ділових кіл та обіцянку сприяти керівництву країни у реалізації курсу на вступ до ЄС. Ця підтримка пояснюється тим, що експорт до країн Євросоюзу становить понад половину всього турецького експорту, хоча останніми роками спостерігається зменшення цього показника на користь азійського напрямку.

2. Вияв у зовнішньополітичному курсі певної автономності від політики США (особливого позиціонування), відхід від беззаперечної залежності від цієї наддержави, несхвалення в турецькому суспільстві американської зовнішньої політики, насамперед щодо близького Сходу та проізраїльського лобі.

Водночас Туреччина дуже прагматично підходить до відносин із США, співпрацюючи з ними з тих питань, що є важливими для забезпечення її стратегічних інтересів у різних сферах, наприклад, у сфері транспортування енергоносіїв.

3. Активізація та вихід на новий конструктивний рівень політики на Близькому і Середньому Сході.

Така позиція Туреччини спричинена як бажанням відігравати відповідну своїм можливостям та інтересам роль, стати невід'ємною частиною регіону, впливати на формування політичного та економічного клімату, так і забезпечити зону безпеки навколо своїх кордонів, а також стати важливим посередником між ЄС, США та країнами Близького і Середнього Сходу при вирішенні питань розвитку цього регіону.

Політика Туреччини у цьому регіоні після війни в Іраку стала активнішою, виваженішою і прагматичнішою, що, однак, призвело до деякого погіршення відносин зі США та виникнення додаткових перешкод на шляху до Євросоюзу. Водночас це підштовхнуло ТР до пошуку свого місця на Близькому і Середньому Сході як країни, що може претендувати на роль регіонального лідера і стати прикладом можливості побудови демократичного суспільства у мусульманських країнах, яка використовує економічне й політичне співробітництво для досягнення регіональної стабільності та миру. Слід зазначити, що Анкара останнім часом дедалі більше розглядає співробітництво зі США та ЄС саме крізь призму власних цілей у регіоні [4, с. 11]. Близький та Середній Схід у зовнішній політиці Туреччини почав відігравати значну роль, включаючи економічні та безпекові аспекти взаємин.

Конструктивна дипломатична діяльність Туреччини у регіоні виявляється в активній миротворчій діяльності та перегляді політики стосовно низки регіональних проблем. Зокрема, помітний перехід Анкари до жорсткіших і прагматичніших відносин з Тель-Авівом, що вже не раз призводило до значного напруження у дипломатичних відносинах з Ізраїлем, проте їх розриву не відбулося. До речі, при цьому показники двосторонньої торгівлі продовжують зростати. Так, за перші вісім місяців 2011 року Туреччина купила ізраїльських товарів на суму 1,3 млрд дол. США, що на 40 % більше, ніж у попередньому році. А продаж турецьких автомобілів, металів і техніки в Ізраїль склав близько 1,4 млрд дол. США, що перевищило показники за сім місяців попереднього року [5, с. 5]. Слід також відзначити активну посередницьку роль ТР у вирішенні проблемних питань між Ізраїлем і Палестиною, Ізраїлем і Сирією, а останнім часом і між Іраном та США. Анкара виявляє активність і при вирішенні проблем, що виникли після подій «арабської весни». Все це отримало позитивну оцінку більшості країн регіону.

Зростаючий вплив Туреччини на Близькому Сході, посередницька роль у діалозі між ісламськими країнами і Заходом, залучення

до справ регіону, намагання брати участь у вирішенні важливих регіональних проблем як у рамках міжнародних і регіональних організацій, так і на двосторонній та багатосторонній основах ламають недовіру держав цього простору до ТР. Вони визнають, що ця країна може відігравати роль основного стабілізуючого чинника у майбутньому Близькосхідного регіону.

Політика уряду Р. Ердогана отримує визнання у сусідніх арабських країнах. Так, 78 % єгиптян, 72 % йорданців та 64 % ліванців відзначають зростання ролі Туреччини (завдяки також і внеску міністра закордонних справ ТР А. Давутоглу) на світовій арені останніми роками [3]. Цей чинник також сприяв перемозі на парламентських виборах 2011 року Партії справедливості та розвитку.

4. Вихід на новий конструктивний рівень відносин із Російською Федерацією, перехід від конфронтаційного розвитку взаємин, особливо у політичній сфері, на прагматичне підґрунтя, основними критеріями якого стають взаємовигідність і зацікавленість у співпраці. Як відзначають аналітики, зближення ТР і РФ можна пояснити тим, що обидві країни не повною мірою задоволені своїм становищем у сучасному світі й намагаються знайти відповідне місце, нову нішу у світовій політиці.

5. Посилення уваги до Чорноморсько-Каспійського (ЧКР) та Центральнопівнічного (ЦАР) регіонів.

Інтерес Туреччини до зазначених регіонів, а також активізація політики співробітництва з державами ЧКР та ЦАР після 2002 року пояснюється як історичними зв'язками, спорідненістю з більшістю країн на ґрунті релігійного (ісламського) і етнокультурного (тюркського) чинників, зацікавленістю щодо диверсифікації джерел надходження енергоносіїв, проникнення на ринки країн регіону, так і набуттям нового статусу країни-посередника у розв'язанні регіональних конфліктів. Простір ЧКР і ЦАР має дуже великі запаси природних ресурсів, там розташовані і стратегічні транспортні коридори. Туреччина посідає в цьому геополітичному просторі особливе місце, має власні інтереси, зокрема і пов'язані зі структурними змінами на міжнародній арені.

Важливим елементом політики ТР у регіоні є намагання об'єднати тюркомовні країни у Співдружність тюркомовних держав. Це підготує умови для економічної інтеграції та дозволить їм виступати на міжнародній арені з єдиних позицій, зробити тюркське співробітництво вагомим елементом зовнішньої політики, об'єднати зусилля тюркських держав,

Стратегічні пріоритети, №1 (22), 2012 р.

громад і діаспор для зміцнення своїх позицій у міжнародних організаціях з метою ефективного протистояння намаганням ізолювати ці країни одна від одної. Зокрема, це сприятиме швидшому врегулюванню кіпрського та карабаського конфліктів, ситуації у Північному Іраку та Афганістані, з'явиться можливість діяти єдиним фронтом в енергетичній сфері.

Взаємодія в енергетичній сфері є однією з головних у співробітництві з країнами зазначеного простору. Туреччина розташована у регіоні, де зосереджено 70 % природних енергоресурсів, і прагне стати вагомим чинником їх транспортування до Європи, а також забезпечити власні потреби у них. Ці проблеми загострюються останніми роками у зв'язку з частими енергетичними кризами.

Довідково. У 2009 році турецьке міністерство закордонних справ опублікувало спеціальну доповідь «Енергетична стратегія Туреччини» [6]. У ній визначено цілі, яких прагне досягти країна, стаючи енергетичним вузлом міжнародного значення. А саме: 1) забезпечення належної присутності Анкари у глобальному механізмі прийняття рішень у процесі трансформації міжнародної політико-економічної системи, що відбувається нині; 2) становлення країни як важливої енерготранспортної ланки для регіонів Близького Сходу, Південного Кавказу, Центральної Азії та Балкан. І, як наслідок, перебирання на себе ролі головного стратегічного енергошляху, що поєднує світові економічні центри із джерелами енергії.

Потрібно відзначити, що протягом 2002–2011 рр. Туреччина активно перебирає на себе роль країни-посередника у вирішенні регіональних конфліктів. Значно зростає її внесок у забезпечення регіональної безпеки та запобігання конфліктів на Кавказі. ТР відіграє конструктивну роль на Кавказі, Близькому та Середньому Сході: виступила з ініціативою створення Кавказької платформи співробітництва, є, як зазначалося вище, посередником у мирних переговорах між Ізраїлем і Палестиною, Ізраїлем і Сирією, розпочала діалог із Вірменією.

6. Активний розвиток зовнішньополітичних та економічних відносин з іншими регіонами світу, включаючи Далекий Схід, Тихоокеанський регіон, Латинську Америку, Африку та Австралію.

Туреччина активно відкриває свої посольства у Латинській Америці (2) та Африці (18). 2006 рік вона проголосила «Роком Америки» та отримала статус спостерігача при Організа-

Стратегічні пріоритети, №1 (22), 2012 р.

ції американських держав, докладає зусиль для отримання такого ж статусу у Карибському співтоваристві і карибському спільному ринку (КАРІКОМ) та МЕРКОСУР – головному Південноамериканському торговому блоці. ТР надає нового виміру відносинам з африканськими країнами, організовуючи щорічний турецько-африканський саміт, а також збільшуючи грошову і технічну допомогу. Турецькі програми допомоги з метою розвитку працюють у 37 африканських країнах у таких сферах, як сільське господарство, створення малих і середніх підприємств, освіта. Туреччина докладає зусиль для налагодження діалогу з АСЕАН, поглиблення відносин із Китаєм, Японією, Південною Кореєю та Австралією [7, с. 7-8].

7. Вихід на перший план зовнішньої політики торговельно-економічних і бізнес-інтересів, що потребує розширення ринків для турецьких товарів.

8. Вихід на новий рівень відносин з Україною.

Уперше за останнє десятиріччя серед пріоритетних зовнішньополітичних партнерів Туреччини була згадана Україна. На третій щорічній Конференції дипломатичного корпусу Туреччини (3–8 січня 2011 року) серед пріоритетних завдань держави у зовнішньополітичній сфері виокремлювалось заснування з Україною (а також Росією та Болгарією) Ради стратегічного партнерства, діяльність якої передбачає створення зони вільної торгівлі, скасування візового режиму, розвиток транспортних коридорів і підтримання безпеки в Чорноморському регіоні. На даному етапі розширення стратегічного партнерства з Україною розглядається керівництвом Туреччини як важливий складник загальних зусиль зі зміцнення зони миру, стабільності та сталого соціально-економічного розвитку в Чорноморському регіоні.

Парламентські вибори у Туреччині 12 червня 2011 року підтвердили налаштованість уряду Р. Ердогана на продовження курсу багатовекторної зовнішньої політики, зміцнення та прагматизацію відносин із традиційними партнерами та розширення зони своїх інтересів. Цей курс був чітко прописаний у передвиборчій програмі ПСР [78].

Довідково. Опитування *Pew Research* Центру 7 червня 2011 року засвідчили, що 62 % населення Туреччини позитивно оцінюють досягнення уряду на міжнародній арені. ТР зазвичай популярна в обстежуваних країнах. Більшість опитаних в усіх переважно мусульманських країнах (Палестина, Йорданія,

Ліван, Єгипет, Індонезія, Пакистан) мають позитивне ставлення до Туреччини. Вона має також позитивні оцінки в більшості країн Європи, включаючи Росію (66 %), Францію (61 %), Україну (58 %), Велику Британію (54 %). У Німеччині ж, де проживає велика турецька меншина, 54 % населення негативно ставиться до Туреччини [3].

Висновки

До особливостей формування сучасної зовнішньої політики Туреччини слід віднести: позиціонування країни як впливового глобального гравця; відхід від політизації міжнародних відносин; надання економічним інтересам пріоритетності у розбудові відносин, їх прагматизацію; активну участь у вирішенні безпекових питань; розробку концепцій розвитку нового світового порядку.

Зовнішня політика Туреччини відзначається вмінням виокремлювати пріоритетні напрями, ставити прагматичні завдання та розробляти дієву політику втілення їх у життя. На сучасному етапі ТР позиціонує себе як регіонального лідера і країну, що ставить собі за мету стати вагомим глобальним гравцем. Політику сучасної Туреччини не можна роз-

глядати ані як зміну орієнтації («зміщення осі»), ані як відродження імперських традицій. Вона спрямована на розвиток відносин із тими регіонами світу, де країна має свої політичні, економічні, безпекові й інші інтереси.

Перетворення Туреччини на країну «центральної» й «торгуючої» дає їй можливість позиціонувати себе як важливого регіонального та позарегіонального актора, бути посередником при вирішенні нагальних питань у різних сферах взаємовідносин, ставати донором ініціатив та економічної допомоги. Цьому також сприяє економічне піднесення Туреччини, поява у країні «анатолійських тигрів», що, відповідно, потребує розширення ринків збуту турецької продукції.

Великий вплив на формування, спрямованість і практичну реалізацію зовнішньої політики Туреччини має концепція «Стратегічної глибини». Більшість аналітиків та науковців оцінюють її як претензійну. Однак час засвідчив, що, реалізуючи виважену політику (як внутрішню, так і зовнішню), уряд Р. Ердогана зумів досягти значних результатів, зокрема зміцнити свою регіональну вагу і стати ініціатором багатьох позитивних процесів на міжнародній арені, розширити зону власних інтересів та спектр партнерських відносин.

Список використаних джерел

1. *Davutoğlu, A.* Stratejik derinlik : Türkiye'nin uluslararası konumu [Стратегічна глибина : Турецька міжнародна позиція] / Ahmet Davutoğlu. – Istanbul : Globe Publications, 2001 ; *Davutoğlu, A.* Turkey's Foreign Policy Vision : An Assessment of 2007 / A. Davutoğlu // Insight Turkey. – 2008. – Vol. 10, № 1. – P. 77–96.
2. *Давутоглу, А.* Внешняя политика Турции и Россия / А. Давутоглу // Россия в глобальной политике. – 2010. – № 1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.globalaffairs.ru/number/n_14562
3. *On Eve of Elections, a More Upbeat Mood in Turkey.* PM Erdogan Gets High Marks for Foreign Policy. – 2011. – June 7 / Pew Research Center [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://pewresearch.org/pubs/2016/turkey-public-opinion-erdogan-european-union-muslim>
4. *Ульген, С.* Место под солнцем или пятнадцать минут славы? Новый внешнеполитический курс Турции / С. Ульген ; пер. с англ. М. Коробочкина ; Моск. Центр Карнеги. – М., 2011. – 39 с.
5. *Öğütçü, M.* As Eastern Mediterranean's Waters Heat Up, Turkey Should Lead an OSCE-Type Initiative In The Middle East / М. Öğütçü // The European Geopolitical Forum Expert View. – 2011. – 3 October. – 8 p.
6. *Turkey's Energy Strategy* / Republic of Turkey, Ministry of Foreign Affairs. Deputy Directorate General for Energy, Water and Environment. – 2009. – January [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.mfa.gov.tr/data/DISPOLITIKA/EnerjiPolitikasi/Turkey's%20Energy%20Strategy%20\(Ocak%202009\).pdf](http://www.mfa.gov.tr/data/DISPOLITIKA/EnerjiPolitikasi/Turkey's%20Energy%20Strategy%20(Ocak%202009).pdf)
7. *Fidan Ch. B.* Conference report «Turkey's policies for engagement in the contemporary world», Thursday 24 – Sunday March 2011 | WP1031 / Christina Bache Fidan. – Wilton Park, 2011. – 9 p.
8. *Parti Programı* – 2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.akparti.org.tr/site/akparti/parti-programi>

ТЕРОРОГЕННА ОБСТАНОВКА НА ПІВНІЧНОМУ КАВКАЗІ: ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ, ЗАХОДИ ПРОТИДІЇ ПОЛІТИЧНОМУ НАСИЛЬСТВУ

Гуцало Марія Григорівна,
кандидат політичних наук

Дано загальну оцінку теророгенної ситуації на Північному Кавказі. Визначено причини поширення тероризму в окремих республіках цього регіону Російської Федерації.

Ключові слова: теророгенна ситуація, поширення тероризму, Північнокавказький регіон РФ, радикальна ісламістська ідеологія, процеси радикалізації, насилля.

Кавказький стратегічний напрям уже понад два десятиліття є суттєвою проблемою внутрішньої та зовнішньої безпеки Російської Федерації. Незважаючи на посилену увагу та активні політичні, економічні, інформаційні, силові заходи військово-політичного керівництва РФ щодо стабілізації ситуації, теророгенна обстановка в Північнокавказькому федеральному окрузі (ПКФО) залишається напруженою.

Аналіз офіційних даних, оприлюднених Національним антитерористичним комітетом РФ, свідчить, що тероризм у Росії набув системних ознак: у 2010 р. зареєстровано 779 терористичних актів, з них 93 попереджено; у 2011 р. проведено 77 контртерористичних операцій, внаслідок яких знешкоджено понад 300 осіб, у тому числі 35 лідерів бойовиків, ліквідовано 336 баз і схронів, вилучено понад 1500 одиниць стрілецької зброї, 17 тис. різноманітних боєприпасів, понад 500 кг вибухових речовин. Жертвами терактів у 2011 р. стали 410 осіб. На початку 2011 р. режими контртерористичних операцій з використанням значних сил і засобів вводилися на території північнокавказьких республік 52 рази, проте теророгенна ситуація зберігає тенденцію подальшого погіршення.

Зонами активних терористичних дій залишаються Північний Кавказ та окремі регіони Центральної Росії: Кабардино-Балкарія, Дагестан, Інгушетія, Чечня, Карачаєво-Черкесія, Ставропольський край, Поволжя, а також Москва. Дещо покращується ситуація в Інгушетії та Чечні, проте в Дагестані, Кабардино-Балкарії, Карачаєво-Черкесії вона залишаєть-

ся стабільно складною. Майже на всій території Північного Кавказу сформована стійка пособницька база для екстремістської діяльності та інтенсифікації збройного опору, що свідчить про загалом успішний процес адаптації нових форм і методів діяльності терористичних організацій регіону в умовах жорстких контртерористичних заходів силових структур.

Основними цілями бойовиків залишаються об'єкти транспортної та критично важливої інфраструктури, розважальні заклади та кафе, багатолюдні місця (ринки, житловий сектор). Терористичні акти спрямовуються проти співробітників правоохоронних органів та ФСБ, військовослужбовців Внутрішніх військ МВС, Збройних сил РФ, керівників органів місцевої влади, представників духовенства.

Діяльність терористичних організацій на Північному Кавказі є реальною загрозою для національної безпеки РФ, а також має стійку тенденцію подальшого поширення на центральні регіони, загрожуючи територіальній цілісності та стабільності. Комплекс державних заходів протидії тероризму спрямовується на покращення соціально-політичної ситуації в регіоні, зміцнення загальнодержавної антитерористичної системи шляхом удосконалення законодавчих та інституційних механізмів, підвищення ефективності управлінських важелів, поступового впровадження системи дерадикалізації (реабілітації) осіб, які потрапили під вплив екстремістських ідей. Важливим кроком налагодження міжетнічних та міжконфесійних відносин є рішення Священного Синоду Російської

православної церкви про утворення нових єпархій на Північному Кавказі, що також сприяє попередженню масового відпливу етнічних росіян з регіону, який розпочався ще на початку 1990-х.

Формування загальнодержавної антитерористичної системи в Росії розпочалося з прийняття у 1993 р. закону РФ «Про боротьбу з тероризмом». У 2002–2006 рр. виникла необхідність оптимізації державної політики у зв'язку з посиленням терористичної загрози (резонансні теракти у Будьонівську, Москві, Беслані тощо). Наразі вдосконалено організаційно-правову базу з питань протидії тероризму, що ґрунтується на новому законі РФ «Про протидію тероризму» (2006 р.) та положеннях «Концепції протидії тероризму в Російській Федерації» (2009 р.): розроблено систему оповіщення про рівень терористичної загрози за допомогою кольорів; вжито заходів з підготовки законодавчих пропозицій щодо посилення кримінальної відповідальності для пособників терористів, а також оптимізації управління силовим блоком ПКФО (на постійній основі в регіоні діє Міжвідомча оперативна група антитерористичної спрямованості з представників ФСБ, МВС та Слідчого комітету при прокуратурі РФ); створено нові органи з боротьби з тероризмом (до складу Національного антитерористичного комітету введено Міжвідомчу комісію з питань протидії екстремізму); удосконалено законодавче забезпечення порядку проведення контртерористичної операції та управління нею.

Недоліки антитерористичного забезпечення важливих об'єктів інфраструктури (теракти в московському метро, на Баксанській ГЕС, в аеропорту «Домодедово» (Москва), підриг потяга «Невський експрес» тощо) спонукають державні органи РФ до вжиття додаткових організаційно-правових і спеціальних заходів для захисту важливих національних об'єктів від спроб здійснення терористичних актів. Йдеться, зокрема, про запровадження нових правил проектування будівель щодо підвищення їх захищеності від терористичної загрози, розробку законопроектів «Про безпеку об'єктів паливно-енергетичного комплексу» (2011 р.), «Про обіг вибухових речовин і матеріалів та піротехнічних засобів» (2011 р.) тощо. В рамках співпраці РФ і НАТО із взаємодії у боротьбі з тероризмом розпочато реалізацію спільного проекту розробки технології виявлення вибухових речовин *Standex*. Прилади, сконструйовані на основі даної технології, дозволятимуть не тільки встановити наявність вибухівки у натовпі, а й виявити місцезнаходження носія бомби.

На міжнародному та національному рівнях силові методи боротьби з тероризмом розглядаються як основна форма протидії, що на ґрунті недосконалої системи міжнародного права уможливило безкарне застосування сили та межує з грубим порушенням прав і свобод людини. У світі широко практикується фізична ліквідація головних осіб міжнародних терористичних організацій, використання з цією метою розвідувально-ударної техніки (операція «Спис Нептуна» силами спеціальних операцій ВМС США з ліквідації Усами Бен Ладена, ліквідація російськими спецслужбами головного ідеолога ісламістського підпілля на Північному Кавказі С. Абдуллаєва та пропагандиста екстремізму С. Бурятського тощо).

Наразі практика боротьби з тероризмом на Північному Кавказі підтверджує обмежені можливості силових структур щодо виявлення та усунення причин поширення тероризму в РФ, оскільки дестабілізаційний вплив на суспільно-політичну, економічну, а отже й безпекову ситуацію обумовлений передусім внутрішніми системними проблемами. Вони пов'язані з міжнаціональними суперечностями, клановою структурою суспільства, відсутністю реальної незалежності судової системи, корупцією в органах місцевої влади та правоохоронній системі, слабким контролем за діяльністю силових органів, низькою ефективністю виконання державними і регіональними органами влади законів і підзаконних актів, пов'язаних з антитерористичною діяльністю.

У регіоні відбувається міжкланова боротьба за владу, економічні преференції, розподіл активів, що надходять із федерального центру. Значні бюджетні кошти спрямовуються на модернізацію та інтеграцію ПКФО в рамках Комплексної стратегії соціально-економічного розвитку регіону. Федеральні дотації складають у бюджетах північнокавказьких суб'єктів РФ від 30 % до 90 %. Проте «постійна боротьба між представниками різних народностей, кланів, сімей і кримінальних угруповань за посади, мандати, ресурси, фінансові потоки, нерухомість та ін.» унеможливило налагодження економічного розвитку та покращення на цій основі якості життя населення [1, с. 26]. За даними Генеральної прокуратури РФ, у 2010 р. у ПКФО виявлено понад 270 тис. правопорушень, у тому числі понад 21 тис. – при реалізації пріоритетних національних проєктів. Для реалізації Федеральної цільової програми «Антитерор» на 2009–2012 рр., що спрямована передусім на профілактику тероризму, уряд РФ виділив «десятки мільярдів

Стратегічні пріоритети, №1 (22), 2012 р.

рублів» (у 2006 р. – 105 млн руб., у 2007 р. – 85 млн руб.). На цьому тлі зафіксовано понад 10 тис. порушень законодавства у сфері протидії екстремізму й тероризму.

Протиріччя між місцевими елітами та рештою суспільства, стан якого характеризується високим рівнем безробіття, морального пригнічення та недовіри до влади, виходить далеко за рамки побутових і майнових питань, набуваючи світоглядно-ідеологічного характеру. Системоутворюючим чинником радикалізації значної частини населення регіону та мотивом поповнення лав незаконних збройних формувань є психологічне відчуття несправедливості, відчуженості, страху й помсти. Зростанню терористичної активності сприяють наркоторгівля, незаконний обіг зброї, тіньова економіка, високий рівень злочинності.

Соціально-економічна та політична ситуація на Північному Кавказі формує тло, на якому розгортаються процеси пошуку альтернативних російській моделі проектів державно-правового облаштування. Мережа ісламістського терористичного підпілля відіграє в цих процесах важливу роль. Терористичні угруповання, що діють на території РФ, є згуртованими, матеріально й технічно оснащеними. Значною мірою це обумовлено єдиною ідеологічною платформою, якою є ваххабізм (ортодоксальна течія в ісламі, офіційна релігія Саудівської Аравії). Він відіграє роль інтеграційної сили та полегшує формування «горизонтальних зв'язків» між членами місцевих і зарубіжних незаконних збройних формувань. Ще на початку 1990-х відбувалося активне проникнення на Північний Кавказ ісламістського фундаменталізму із Заходу, Близького і Середнього Сходу. Як справедливо зазначив провідний російський ісламознавець О. Малашенко, «на Північному Кавказі релігія і політика неподільні, тут політизований увесь іслам, усі його різновиди» [2, с. 29-30]. На цій основі «війна проти невірних» набуває характеру «священної», тобто вкрай ідеологізованої, міфологізованої, без будь-яких натяків на досягнення компромісу.

На Північному Кавказі діє найнебезпечніша терористична організація «Імарат Кавказ», яка продовжує спроби вчинення резонансних терактів із застосуванням терористів-смертників у центральних регіонах РФ. До її складу залучаються громадяни колишніх республік СРСР, зокрема Казахстану, територія якого використовується для підготовки і транзитного переміщення в центральні регіони РФ, а також переховування бойовиків від

кримінальної відповідальності. З метою посилення протидії цій організації на міжнародному рівні у 2011 р. Росія домоглася на рівні ООН внесення «Імарат Кавказ» до Зведеного списку терористичних організацій, до яких застосовуються санкції у зв'язку з причетністю до мережі «Аль-Каїда». Це рішення стало підставою для внесення лідера організації Доку Умарова до списку найбільш розшукуваних терористів, а також дало державним органам РФ можливість щодо закриття пропагандистського інтернет-ресурсу «Кавказ-Центр», основний сервер якого знаходиться у Стокгольмі.

Одним із найпріоритетніших завдань, поставлених керівництвом терористичного угруповання «Імарат Кавказ», є проведення цілеспрямованих пропагандистських кампаній з метою спонукання окремих етносів Росії до боротьби за самовизначення та незалежність. Послідовна робота лідерів «Імарат Кавказ» щодо розширення осередків збройного джихаду в регіонах компактного проживання мусульман призвела до утворення на території Поволжя та Приуралля нового угруповання «Вілайт Ідель-Урал», яке ставить за мету ведення джихаду проти державних органів Росії, здійснення диверсійно-терористичної діяльності на об'єктах трубопровідної інфраструктури та нафтогазового комплексу.

Деструктивний вплив радикальної ісламістської ідеології гостро відчувається в найбільш ісламізованій республіці Північного Кавказу – Дагестані, де наявні етнополітичний і внутрішньоконфесійний конфлікти, низький рівень життя населення та високий рівень безробіття. На цьому тлі соціальний і політичний протест часто набуває форми релігійного, причому в його крайніх формах. Саме ідеологічна мотивація часто стає причиною переходу на шлях збройного опору для молодих мусульман Дагестану. «Частину опозиційно налаштованої молоді приваблює ідея альтернативної моделі соціальної організації у вигляді міні-громад, побудованих на ідеях братства, рівності та справедливості» [3, с. 43]. Такі гасла вправно використовують проповідники, для частини яких «відродження інтересу до віри дає можливість зміцнити свій статус у суспільстві, одержати нові джерела доходів, впливати на органи влади, освіту, культуру» [3, с. 48].

Каральні заходи правоохоронних органів у Республіці Дагестан проти послідовників та прихильників радикального політизованого ісламу, що здійснюються із застосуванням катувань, фальсифікації доказів, незаконного

кримінального переслідування, призводять до незворотних наслідків: протягом 2009-2010 рр. у Дагестані здійснені найрезонансніші на Північному Кавказі теракти проти посадових осіб правоохоронних органів та спецслужб.

Процес відродження ісламських цінностей та вірувань у місцях компактного проживання мусульман на Північному Кавказі має складний і суперечливий характер. Ісламські релігійні організації найпоширеніші в Дагестані, Інгушетії, Карачаєво-Черкесії, Кабардино-Балкарії та Чечні. При цьому понад 50 % їх усіх функціонує в Дагестані. Водночас російські експерти зазначають, що кількість послідовників ваххабізму є незначною. «Важливе значення має розрізненість руху, який розколотий на численні угруповання, що протистоять одне одному і нездатні домовитися між собою про якісь спільні дії» [2, с. 50]. Тим не менш тактика точкових атак проти представників державних і правоохоронних органів, проведення диверсій на важливих об'єктах інфраструктури, що супроводжується інформаційно-психологічним впливом на мусульманське населення Росії та жителів РФ, які не сповідують іслам, дестабілізують ситуацію.

«Підігрують» ситуацію численні відеозвернення лідерів незаконних збройних формувань, спрямовані на те, щоб примусити владу Росії вивести війська з Північного Кавказу й надати можливість здобуття незалежності. Так, звернення лідера «Імарат Кавказ» Доку Умарова містять значний політичний підтекст, зокрема він порушує питання свободи та незалежності мусульманських народів, критикує «подвійні стандарти» влади у розв'язанні соціально-економічних проблем.

«Оазою стабільності» на Північному Кавказі до 2005 р. вважалася Кабардино-Балкарія – туристично-курортна зона Приельбрусся. Ситуація змінилася 13 жовтня 2005 р., коли група радикальних ісламістів здійснила напад на Нальчик. Під час бою загинуло 97 бойовиків, 35 правоохоронців, 14 мирних громадян. У процесі розслідування було затримано близько 2 тис. осіб, 58 постали перед судом. У 2010 р. у республіці здійснено 48 вибухів, 21 обстріл, 14 замахів на співробітників правоохоронних органів і спецслужб; двічі вводилися локальні режими контртерористичних операцій. Саме на території Кабардино-Балкарії було здійснено атаку на Баксанську ГЕС. Посилення терористичної діяльності в республіці не в останню чергу відбулося за рахунок колишніх чеченських бойовиків, які осіли на даній території та займаються активним вербуванням молоді.

Мотивацією атак бойовиків, спрямованих на туристичну інфраструктуру та мережу гірськолижних курортів, є зниження інвестиційної привабливості регіону¹, що завдає шкоди іміджу та авторитету Російської Федерації, піддаючи сумніву здатність російської влади забезпечити, зокрема, належний рівень безпеки під час проведення Олімпійських ігор 2014 р. та Чемпіонату світу з футболу 2018 р.

Наявність міжетнічного напруження між двома титульними націями – кабардинцями та балкарцями – з часів сталінської депортації, коли останні були виселені, а після реабілітації повною мірою не одержали рівних прав і окремої автономії, є стійким чинником посилення конфлікту. У 1991-1992 рр. інтенсифікувався процес поділу республіки за етнічним принципом з організацією референдуму та «межуванням земель». На початку 2000-х до цього додалися нові протиріччя щодо справедливого розподілу земельних ресурсів та адекватного представництва в органах влади. Тліючий на цьому ґрунті конфлікт сформував передумови до виникнення тероризму, ускладненого внутрішньоісламським розколом, зумовленим конфліктом між офіційними мусульманськими структурами і представниками неформальних груп віруючих. Відсутність стратегії релігійної політики в Кабардино-Балкарії, акцент на силових діях влади без належного правового супроводження сформували в республіці широку ісламську опозицію, яка з 2004-2005 рр. стала складником загальнокавказького ісламістського руху, спрямованого проти республіканської адміністрації та російської держави.

На думку російських експертів, до екстремістських організацій релігійної спрямованості, що діють у Кабардино-Балкарії, належить альтернативна Духовному управлінню мусульман республіки «Республіканська Шура». Її стратегічною метою є створення умов для поетапного «мирного» приходу до влади. Активно діє також одне з відгалужень «Імарат Кавказ» – незаконне збройне формування «Об'єднаний Вілайат Кабарди, Балкарії та Карачаю», діяльність якого рішенням Верховного суду Кабардино-Балкарії визнана екстремістською.

Етнізація політичного простору місцевими елітами, деградація культурних цінностей

¹ До 2014 р. туристичні об'єкти на території Північного Кавказу, із залученням для цього інвестицій у розмірі 450 млрд руб., планується спорудити в Кабардино-Балкарії, Адигеї, Карачаєво-Черкесії, Північній Осетії та Дагестані.

із-за піднесення культурно-історичних надбань однієї нації за рахунок пониження ролі іншої призвели до формування у свідомості частини населення Кабардино-Балкарії комплексу жертви, яка у пошуках історичної справедливості вдається до радикальних дій. Під гаслами «боротьби за справедливість» і «пошуку історичної правди» молоді люди звертаються до збройної боротьби.

Негативні процеси соціально-економічного розвитку регіону, відсутність впевненості у безпеці не залишають громадянам північно-кавказьких республік можливості для критичного осмислення подій, призводять до руйнації світоглядних і життєвих орієнтирів, і передусім у молодіжному середовищі. Основна причина цього явища – структурна криза російської державної політики на Кавказі, наслідком чого стали неконтрольовані процеси заміщення ролі та впливу держави кланами, етнічними, релігійними, кримінальними та іншими групами. Так, у Кабардино-Балкарії значна частина молоді спрямовує зусилля не на гідну самореалізацію у бізнесі та економіці республіки, можливостей для якої в умовах корупції та кланового контролю над соціально-правовим середовищем практично не існує, а намагається забезпечити собі «рівень і якість» життя серед кримінальних елементів або релігійних радикалів.

Напередодні теракту у Нальчику 13-14 жовтня 2005 р. рівень безробіття у республіці оцінювався у 27 % економічно активного населення, при цьому третина безробітних – у віці 16–29 років. Серед 166 учасників нападу на силові структури в Нальчику 87 % склали молоді люди віком 20–30 років. При цьому 20 % терористів мали вищу освіту, 15 % – середню спеціальну, 65 % – середню. 56 бойовиків проходили як підозрювані за різними кримінальними справами, 7 із них – у зв'язку з наркотиками, 8 – у зв'язку з незаконним обігом зброї.

Історія Північного Кавказу свідчить, що процес урегулювання конфлікту потребує гнучкого, виваженого поєднання політичного, духовно-соціального та силового чинників з максимальним урахуванням місцевої специфіки, релігії та звичаїв корінного населення, здійснення політики національного примирення, із залученням до цього діалогу представників поміркованого ісламу. Проте задекларована мета Концепції протидії тероризму в РФ щодо «захисту особи, суспільства і держави від терористичних актів та інших проявів тероризму» вступає у протиріччя із стратегією військово-силової боротьби, основним критерієм ефективності якої залишається ліквідація озброє-

Стратегічні пріоритети, №1 (22), 2012 р.

них груп та/або окремих бойовиків під час проведення контртерористичних операцій.

На тлі вдосконалення організаційно-правових механізмів слабка ефективність профілактичних заходів економічного та соціального характеру, нерозробленість гуманітарних аспектів державної політики протидії тероризму в РФ унеможливають ліквідацію об'єктивних причин поширення терористичної загрози. Динаміка терактів у регіоні за останні п'ять років має негативний характер. За цих складних умов подолання екстремістських настроїв на Північному Кавказі та запобігання поширенню терористичної загрози в найближчій перспективі вбачається малоімовірним.

Лідери ісламістської терористичної організації «Імарат Кавказ» організують мінно-підривно та диверсійну діяльність, у тому числі за межами регіону, з метою демонстрації свого потенціалу та непорушності намірів щодо створення ісламської держави на території Північного Кавказу. Забезпечення безпеки та військово-політичної стабільності на Північному Кавказі вимагає від російської влади активних дій у режимі постійного моніторингу та оцінки стану безпеки в регіоні, оптимізації боротьби з терористичними організаціями на системній, комплексній основі щодо обмеження незаконного обігу зброї, ліквідації фінансових джерел, контролю за пересуванням вантажів та осіб, а також превентивних заходів з протидії ісламістській ідеології, розвитку демократичних форм участі громадян у політичному процесі тощо.

Диверсійно-терористична діяльність незаконних збройних формувань, яка в окремих республіках Північного Кавказу набуває дедалі жорсткішого характеру, може позначитись на посиленні джерела напруженості поблизу південно-східних кордонів України. Дислокація на території України іноземних військових формувань, які брали участь у збройному протистоянні з терористичними угрупованнями, формує потенційну загрозу для скоєння терактів. Зокрема військові формування зі складу Чорноморського флоту РФ, що брали участь у контртерористичних операціях на Північному Кавказі, можуть розглядатися ісламістськими фундаменталістами як об'єкти терористичних атак.

На сьогодні в Україні не спостерігається системного тероризму², однак фіксуються окремі його прояви та виявляються осередки

² З моменту введення у 2001 р. до Кримінального кодексу статті 258 в Україні порушено 22 кримінальні справи за цією статтею.

екстремістських ісламістських організацій. Тому можна говорити як про реальні, так і потенційні чинники терористичних загроз.

Останніми роками суверенітет України випробовувався на міцність під тиском зовнішніх політичних впливів та через уразливість національної економіки від кон'юнктури світового ринку. Після проголошення позаблокового курсу зростає інтенсивність різнопланового зовнішнього тиску з метою впливу на політико-економічні рішення, засоби масової інформації та громадську думку. Накопилися проблемні питання у сфері соціально-економічних відносин, окреслилися тенденції радикалізації настроїв у суспільстві.

За сучасної політичної та економічної ситуації основними теророгенними чинниками в Україні є передусім внутрішні системні проблеми: корумпованість державних інститутів, їхня неспроможність давати адекватні відповіді на виклики часу, криза суспільної довіри до них; системні недоліки у функціонуванні судової влади, що підривають довіру населення до держави і права, обмежують захист прав і свобод громадян; недостатня ефективність реагування державних органів на конфлікти у сфері політичних, економічних, соціальних, міжетнічних, міжконфесійних відносин; невирішеність гострих гуманітарних проблем, прояви релігійної та етнічної дискримінації, поширення насильницьких стереотипів в інформаційному просторі.

Міжнародна організація праці, яка є спеціалізованою установою ООН, у 2010 р. внесла Україну до списку країн, для яких через наслідки світової фінансово-економічної кризи характерний високий ризик соціального неспокою. За оцінкою провідних міжнародних організацій, зокрема «Трансперенсі Інтернешнл», Україна у щорічному рейтингу корумпованості посіла 134 місце серед 178 країн світу. За даними Інституту соціології НАН України, в державі зберігається досить високий рівень ксенофобії стосовно окремих етносів та має місце зниження толерантності в цілому. Це тривожні свідчення необхідності нейтралізації негативних наслідків соціально-економічних, суспільно-політичних, соціально-психологічних процесів розвитку держави для унеможливлення терористичної активності.

Наразі окремі кримінальні прояви резонансного характеру свідчать про високу ймовірність інтенсифікації протестних настроїв, проявів екстремізму й тероризму. Загрозливого характеру набуває тенденція збільшення випадків саморобного виготовлення вибухових засобів, а також надходження анонімних

повідомлень про закладення вибухівки для досягнення певних цілей. Такі дії завдають шкоди суспільній безпеці, нагнітають страх серед населення, спричиняють дезорганізацію в роботі органів державної влади, підприємств, транспортної інфраструктури.

За даними Служби безпеки України, у 2010 р. розкрито 135 проявів з ознаками терористичного характеру, припинено діяльність 10 організованих злочинних угруповань, у тому числі міжнародних, які займалися контрабандою озброєння та незаконним обігом ядерних матеріалів, радіоактивних та хімічних речовин.

Отже, суспільно-політична ситуація в державі та протестні акції соціально-економічного характеру свідчать, що державна політика щодо унеможливлення розвитку й поширення терористичних проявів потребує урегулювання широкого кола проблем – від подолання бідності та забезпечення прав і свобод людини і громадянина до виховання політичної та правової культури. У системі державного управління має утвердитись розуміння того, що антитерористична діяльність відповідальних суб'єктів боротьби з тероризмом є лише частиною реалізації державної політики у даній сфері. Вона має передбачати не лише організаційно-адміністративні та спеціальні заходи, а й системну попереджувальну, профілактичну діяльність, спрямовану на подолання різкої різниці у реальних доходах заможної частини та більшості населення України, корупції й казнокрадства, невідповідності реалій життя громадян задекларованим Конституцією України принципам державотворення та забезпечення прав і свобод.

Істотною проблемою залишається декларативність системних антитерористичних заходів, передусім профілактичного характеру, відсутність чітких механізмів оцінки ефективності дій органів державної влади, відповідальних за забезпечення політичної та суспільної безпеки. Наразі існує необхідність законодавчого урегулювання діяльності підрозділів спеціального призначення правоохоронних органів та спеціальних служб із силового припинення терористичних актів та уточнення повноважень спецпідрозділів з боротьби з тероризмом відповідно до їх функціональності, забезпечення координації та ефективного використання під час проведення антитерористичних операцій.

У цьому контексті необхідним є посилення координуючої ролі Антитерористичного центру при Службі безпеки України та координаційно-контрольних повноважень Ради націо-

Стратегічні пріоритети, №1 (22), 2012 р.

національної безпеки і оборони України за рахунок зміцнення їх інформаційно-аналітичного складника, запровадження системи критеріального моніторингу рівня загроз та оцінки

стану національної безпеки, а також здійснення перевірки виконання указів Президента України відповідними суб'єктами забезпечення національної безпеки.

Список використаних джерел

1. *Гушер, А. И.* О некоторых проблемах обеспечения безопасности России на Северном Кавказе / А. И. Гушер, В. П. Журавель // *Право и безопасность.* – 2011. – № 1 (38). – С. 22–32.
2. *Малашенко, А.* Реальность и стереотипы восприятия ислама на Северном Кавказе / А. Малашенко // *Россия и мусульманский мир.* – 2011. – № 10 (232). – С. 29–37.
3. *Эмиров, Р.* Причины популярности политического ислама на Северном Кавказе / Р. Эмиров // *Россия и мусульманский мир.* – 2011. – № 9 (231). – С. 43–51.

ОСОБЛИВОСТІ РЕГІОНАЛІЗМУ В ПІВДЕННІЙ АЗІЇ

Кобзаренко Андрій Миколайович,
кандидат політичних наук

Розглянуто особливості розвитку інтеграційних процесів у Південній Азії. Виділено та проаналізовано чинники, що впливають на формування південноазійського регіоналізму. Зроблено висновки щодо співвідношення економічних і безпекових чинників у розвитку СААРК.

Ключові слова: Південна Азія, регіоналізм, Південноазійська асоціація регіонального співробітництва, СААРК, регіональна інтеграція.

Розвиток процесів міжнародної регіональної інтеграції в країнах, що розвиваються, зокрема в Азії, є актуальною проблемою в сучасній міжнародно-політичній науці. Азія демонструє цілком відмінну від теоретично обґрунтованої (європоцентристської) динаміку інтеграційних процесів, що за останнє десятиліття дало основу для трансформації концепції «нового» регіоналізму [5-6]. Характерними рисами «нового» азійського регіоналізму є спонтанність виникнення об'єднань, опора на інтереси бізнесу, перехід від торгівлі та економіки до нових сфер співпраці. У зв'язку зі слабкою економічною інтегрованістю у світову систему та специфічними проблемами регіонального політичного розвитку Південна Азія не вкладається в логіку сучасного регіоналізму, демонструючи власну модель регіональної інтеграції.

Через невисокий рівень внутрішньорегіональної співпраці у Південній Азії цей регіон традиційно не є предметом розгляду при вивченні «нового» регіоналізму. Показовим у цьому сенсі є те, що Південна Азія не згадується у *World Report on Regional Integration and Governance*, одному з найавторитетніших видань інтеграційної компаративістики [3-4]. В контексті дослідження азійського регіоналізму процеси у Південній Азії також не згадуються, оскільки цей феномен має передусім торгово-економічний характер, тому у предметній площині його дослідження тяжіє до Східної та Південно-Східної Азії. Незважаючи на це, інтеграційні процеси у південноазійському регіоні з огляду на його значний демографічний та безпековий потенціал привертають увагу дослідників.

Окремими проблемами регіональної інтеграції у Південній Азії займаються Центр порівняльних досліджень регіональної інтеграції

Університету ООН (Брюгге) та кілька азійських центрів – Індійська рада з досліджень міжнародних економічних відносин (Нью-Делі), Регіональний центр стратегічних досліджень (Коломбо), Інститут досліджень миру та конфліктів (Делі), Інститут південноазійських досліджень (Сінгапур). До провідних дослідників проблематики південноазійського регіоналізму належать К. Даш, С. Муні, А. Рід. В Україні розвиток Південноазійської асоціації регіонального співробітництва (*South Asian Association for Regional Cooperation, SAARC, СААРК*) згадувався у публікаціях П. Ігнат'єва [8] та О. Борділовської [9].

Умовно дослідників проблеми південноазійського регіоналізму можна розподілити на дві групи. До першої належать ті, хто розглядає регіональну інтеграцію у Південній Азії та СААРК у контексті загальних теорій регіоналізму, вбачаючи у СААРК реалізацію теоретичних моделей регіоналізму або вважаючи її цілком невідповідною цим моделям і розглядаючи як приклад провалу інтеграції. До другої – ті, хто вважає СААРК лише інституційним механізмом регіональної співпраці або регіональним форумом.

Протягом тривалого часу дослідники еволюції СААРК вказували на політичні, безпекові та економічні проблеми Південної Азії як на перешкоду формуванню регіонального економічного об'єднання і прогнозували безперспективність СААРК як механізму інтеграції [1-2]. Поступальний розвиток СААРК після підписання угоди про південноазійську зону вільної торгівлі (ЗВТ) та розширення організації зумовили зміну оцінок. Після 2004 року багато дослідників схилилися до думки про перспективу реалізації СААРК моделі східноазійських інтеграційних об'єд-

Стратегічні пріоритети, №1 (22), 2012 р.

нань – переходу до відкритого регіоналізму, лібералізації торгового режиму та, у підсумку, покращення політико-безпекової ситуації у Південній Азії внаслідок поглиблення економічної взаємозалежності країн регіону [7]. З огляду на розвиток регіональної ситуації у 2010-2011 рр. виникає необхідність перегляду проблем і перспектив СААРК та південноазійського регіоналізму в цілому.

Метою даної статті є аналіз закономірностей розвитку інтеграції у південноазійському регіоні. Завданнями статті є:

– визначити особливості розвитку процесів регіональної інтеграції у Південній Азії та місце СААРК у цих процесах;

– визначити співвідношення впливів на регіональну інтеграцію в СААРК чинників регіональної економічної співпраці та безпечових процесів у регіоні.

Південноазійський регіон: проблема співвідношення і регіоналізму

Дослідники регіоналізму переважно послуговуються класичним визначенням регіону К. Дойча – «група безсумнівно взаємозалежних у багатьох різних вимірах держав», що дає переваги при аналізі спонтанних об'єднань, пов'язаних з укладанням угод про преференційну торгівлю, конфігурація яких далеко не завжди детермінована географічною близькістю. У випадку Південної Азії подібне визначення не може вичерпно охарактеризувати цей регіон як явище.

Передусім Південна Азія має географічну та історичну сутність – цей регіон виник у процесі деколонізації Британської Індії та пов'язаних з нею територій, тому південноазійські держави об'єднує культурно-історична традиція. Водночас взаємозалежність економік держав регіону є надзвичайно низькою, обсяги внутрішньорегіональної торгівлі та інвестицій є незначними (за оцінками фахівців, частка регіональної торгівлі складає не більше 5 %, при цьому всі основні торговельні потоки орієнтовані на Індію, тоді як торгівля між рештою держав має незначні обсяги [18]). Поштовхом до інституціалізації регіону у формі СААРК у першій половині 1980-х стали не мотиви економічної інтеграції, а політичні та безпекові міркування урядів, що послідовно здійснювали протекціоністську торгову політику. Надалі, у 1990-х, попри намагання держав-членів поглибити торгово-економічний складник діяльності, СААРК все ж залишалася більшою мірою політичним форумом, ніж економічним інтеграційним об'єднанням. Таким чином, Південна Азія є регіоном, логіка інтеграції

Стратегічні пріоритети, №1 (22), 2012 р.

якого має суперечливий характер і не пояснюється теорією економічного регіоналізму.

Традиційно «регіоналізм» розглядається як термін зі сфери міжнародних економічних відносин – «інституційні форми, що сприяють вільному руху товарів та послуг і координації зовнішньоекономічної політики держав, що належать до одного регіону» [13]. Саме в такому контексті відбувається становлення концепції «азійського регіоналізму». Водночас існує й інший підхід, заснований на розумінні регіоналізму як певної регіональної ідентичності, що формується завдяки інтеграційним процесам у різних сферах. Генетично такий підхід походить від неоліберальної теорії взаємозалежності у міжнародних відносинах. З огляду на очевидну невідповідність практики СААРК концепції економічного регіоналізму процеси регіональної інтеграції у Південній Азії доречно розглядати в межах іншого – «широкого» – підходу.

Варто звернути увагу й на те, що при аналізі проявів регіоналізму в Південній Азії багато дослідників, навіть декларуючи в назвах публікацій термін «регіоналізм», не послуговуються методологією теорій інтеграції, натомість схилиючись при аналізі розвитку СААРК до понятійного апарату безпекових досліджень та геополітики [10-11]. Це не є випадковим і може бути пов'язане з природою СААРК як інституції, що відображає характер регіональних суперечностей. Якщо абстрагуватися від цивілізаційно-історичних аспектів, то єдиним критерієм виділення Південної Азії як окремого регіону залишиться безпека – найбільші держави регіону, Індію та Пакистан, об'єднує дилема безпеки, з якою різним чином пов'язані менші держави, безпека яких своєю чергою залежить від політики Індії. Таким чином, Південна Азія є регіоном без вираженого економічного регіоналізму, що може виглядати сумнівно з точки зору теорій міжнародної інтеграції, проте цілком нормально з токи зору теорії регіональних комплексів безпеки.

Еволюція СААРК

Ініціатива формування Асоціації як структури, що мала б «сприяти взаємній довірі та порозумінню між державами Південної Азії», була сформульована урядом Бангладеш у 1980 році у формі робочого документа. У ньому було викладено концепцію регіонального співробітництва у Південній Азії. Пропозиції мали поміркований характер: співпраця визначалася як «форум» або «асоціація», а до кола можливих сфер не було віднесено ні торгівлю, ні інвестиції, ні економіку [12]. У процесі узгодження

документа урядами мандат майбутньої СААРК був істотно обмежений домовленістю про прийняття всіх рішень одногосно та про виключення з повноважень Асоціації розгляду двосторонніх та «суперечливих» питань. Прийнятий у 1985 році статут СААРК визначив завданнями організації сприяння добробуту народів регіону, прискорення економічного, соціального та культурного розвитку, зміцнення довіри серед південноазійських держав і сприяння співпраці в економічній, соціальній, культурній та науково-освітній сферах. Серед головних принципів діяльності Асоціації її статут визначив повагу до суверенітету, територіальної цілісності та невтручання у внутрішні справи, що на практиці, з огляду на численні конфлікти між державами-членами, означає самосування СААРК від двосторонніх політичних та безпекових питань.

СААРК виникла як організація, що не мала конкретної мети й достатніх механізмів функціонування. Причиною цього були суперечності у підходах сторін до принципів регіональної співпраці. Стриману позицію Індії визначало побоювання об'єднання в організації зусиль решти держав для спільної протидії її регіональному домінуванню. Обережність інших була викликана побоюванням посилення залежності від Індії. Крім того, держави Південної Азії були слабо зацікавлені в економічній співпраці. Все це визначило обмеження сфери діяльності СААРК до 1995 року нееконічними галузями (транспорт, зв'язок, освіта, наука, боротьба з тероризмом тощо).

У 1995 році СААРК зробила крок до економічного регіоналізму, ввівши в дію угоду про преференційну торгівлю (*South Asian Preferential Trade Agreement, SAPTA, САПТА*). Рамки угоди розширювалися протягом 1990-х за рахунок збільшення переліку товарів, на які знижувалися митні тарифи. Водночас САПТА не створювала реальної зони преференційної торгівлі, оскільки митні тарифи знижувалися несуттєво й лише на двосторонній основі за взаємною згодою, скорочення нетарифних бар'єрів не передбачалося, а частка охоплених товарів була відносно невисокою (від 6 % у 1995 році до 70 % у 1998 році) [14]. САПТА поглибила розбіжності у режимах торгівлі між державами Південної Азії – окремі держави, зокрема Індія та Шрі-Ланка, досягли значного рівня лібералізації двосторонньої торгівлі між собою, тоді як внутрішньорегіональна торгівля переважно залишалася зарегульованою.

У 2006 році СААРК ввела в дію угоду про вільну торгівлю (*South Asian Free Trade Agreement, SAFTA, САФТА*), що стала значним кроком у напрямі поглиблення інтеграції.

САФТА передбачала скасування державами у порядку взаємності тарифних і нетарифних бар'єрів і введення режиму особливого сприяння для найменш розвинених держав (Бангладеш, Непалу, Бутану, Мальдівів). Крім того, передбачалося поступове зменшення тарифних бар'єрів до 20 % протягом 2 років з подальшим скороченням до 0 % ще протягом 5 років. За експертними оцінками, цінність САФТА знижується застереженням права держав на використання «списків чутливих товарів» [15]. Це найбільшою мірою проявляється в індійсько-пакистанській торгівлі, що є однією з найбільш зарегульованих у регіоні через намагання Пакистану захистити свою економіку від конкуренції з боку Індії. Реалізація САФТА розглядається СААРК як один із кроків до наступного етапу економічної інтеграції – формування Економічного Союзу. Цікавою особливістю САФТА є те, що, попри загальну тенденцію до зростання обсягів регіональної торгівлі останніми роками, її відносна частка не збільшується у зв'язку з випереджальним зростанням торгівлі держав регіону з рештою світу.

У 2005–2010 рр. СААРК зробила крок до реалізації моделі відкритого регіоналізму, запросивши до членства Афганістан і надавши статус спостерігачів КНР, ЄС, Японії, США, Південній Кореї, Маврикію, Австралії та М'янмі. Як можливі нові члени організації, що вже висловлювали відповідне бажання, розглядаються КНР, кандидатура якої підтримується Пакистаном та Бангладеш і проти членства якої виступають Індія, а також Іран і М'янма, підтримувані Індією. Початок «відкриття» СААРК є істотним аргументом на користь перспективи реалізації Асоціацією моделі економічного регіоналізму як у зв'язку з переходом до відкритості, так і з можливим початком конвергенції із сусідніми регіонами, де відбувається глибша економічна інтеграція. Передусім поглибленню економічної інтеграції в рамках СААРК може сприяти вступ Китаю, що потенційно поширить на Південну Азію динаміку інтеграційних процесів у Східній та Південно-Східній Азії. КНР уже зараз є головним торговельним партнером майже всіх країн СААРК. Водночас слід визнати, що вступ КНР суперечить логіці попереднього розвитку СААРК, оскільки змінює співвідношення сил в Асоціації.

Розвиток СААРК у 2009–2011 рр. засвідчив, що організація зберігає сильну вразливість до політичних суперечностей між державами-членами. У 2009 році щорічний саміт СААРК не відбувся через загострення індійсько-пакистанських відносин після терактів у

Стратегічні пріоритети, №1 (22), 2012 р.

Мумбаї. Саміт 2010 року у зв'язку зі святкуванням 25-річчя СААРК мав переважно церемоніальний характер. Єдиним заходом, що мав значення для розвитку організації, стало створення Форуму СААРК – інституційних рамок для обговорення її майбутнього. Водночас статистика регіональної торгівлі свідчить про її істотне зростання, пов'язане зі стабільністю індійської економіки в умовах кризи [17]. Понад те, Індія зробила спробу використати переваги своєї економічної стабільності в умовах кризи та виступила з ініціативою реалізації САФТА зі свого боку на основі принципу невзаємності. Подібна ініціатива повною мірою відповідає регіональним інтересам Індії – більшою мірою відкриваючи свій ринок для південноазійських держав, Індія сприяє їх тіснішій інтеграції з індійською економікою.

Логіка сучасного регіоналізму у Південній Азії

Розвиток СААРК може скласти враження про наслідування теоретичних моделей регіональної інтеграції. Слід звернути увагу на те, що СААРК була заснована тоді, коли Південна Азія залишалася чи не єдиним регіоном без власної організації інтеграційного типу. Асоціація здійснила кілька необхідних підготовчих кроків – інституціалізувалася, почала з координації співпраці держав-членів у обмеженому переліку сфер, поступово його розширюючи (за аналогією з теорією «переливу» функціональної інтеграції). На певному етапі до переліку сфер співпраці потрапила і регіональна торгівля, проте інтеграційний процес у цій сфері був повільним. Водночас загальний перелік напрямів співпраці є дуже широким і, якщо не брати до уваги торгівлі та інвестицій, майже не поступається АСЕАН або ЄС.

Для того, щоб зрозуміти логіку еволюції СААРК, необхідно визначити природу цієї структури, яка на пряму залежить від намірів її учасників. У документах СААРК Асоціація не визначається як інтеграційне об'єднання, водночас поширеним терміном є «економічна інтеграція». Звіт Групи видатних осіб СААРК говорить про організацію як про інструмент регіональної співпраці та вказує на те, що у своєму розвитку Асоціація пройшла два етапи. Перший – підготовчий, коли було закладено основи співпраці у другорядних несуперечливих питаннях, другий – етап розширення співробітництва, зокрема в економічній та соціальній сферах [16]. Привертає увагу також те, що перспективною метою розвитку СААРК звіт визначає формування Економічного Союзу на основі зони вільної торгівлі та митного

Стратегічні пріоритети, №1 (22), 2012 р.

союзу, що за загальною логікою мало б говорити про СААРК як про інтеграційний проект.

Практика розвитку СААРК є відмінною від офіційної риторики. Внаслідок схильності урядів держав регіону до протекціоністської політики угоди про преференційну та вільну торгівлю не були реалізовані в повному обсязі й не привели до суттєвого збільшення обсягів внутрішньорегіональної торгівлі. Недосконалі двосторонній та односторонній механізми реалізації цих угод додатково ослабили інтегрованість регіону, спричинили різношвидкісну інтеграцію держав-членів і дали можливість політичним відносинам між членами СААРК впливати на реалізацію регіональної торговельної політики. Крім того, суттєвою загрозою економічній інтеграції в рамках СААРК є участь її членів в альтернативних регіональних торговельних угодах на двосторонньому та багатосторонньому рівнях, що подекуди передбачають глибший за САФТА рівень співпраці. Зокрема, це стосується угод Індії про вільну торгівлю з державами АСЕАН і самим АСЕАН, а також в рамках Ініціативи з міжгалузевої технічної та економічної співпраці держав Бенгальської затоки (*BIMSTEC*), Пакистану з КНР, Пакистану та Афганістану в зоні преференційної торгівлі Організації Економічного Співробітництва. Ще одним прикладом можуть бути спроби взяти участь в інших торговельних блоках: Індія декларувала намір стати членом АПЕК, Шрі-Ланка – вступити до АСЕАН.

Логіку розвитку сучасного регіоналізму у Південній Азії визначають два чинники – об'єктивна зацікавленість усіх держав регіону у поглибленні економічної інтеграції в рамках СААРК та їхні безпекові інтереси. Успіх економічного регіоналізму у Південно-Східній та Східній Азії є для урядів регіону суттєвим аргументом на користь реалізації зони вільної торгівлі в рамках СААРК. У розвитку САФТА можна спостерегти риси, спільні із ЗВТ АСЕАН – поетапність, тривалий період гармонізації, збереження за урядами права на тарифні обмеження для окремих товарних груп. Це дає підстави говорити про певне наслідування СААРК досвіду Південно-Східної Азії.

Останніми роками інтерес південноазійських держав до розвитку ЗВТ посилювався внаслідок активних процесів демократизації у Пакистані, Бангладеш, Непалі та лібералізації економік (переважно у формі лібералізації торгівлі, спрямованої на збільшення її обсягу) [7]. Демократичні урядові коаліції в Південній Азії більшою мірою тяжіють до ліберальної торговельної політики й водночас меншою

мірою схильні до конфліктних стосунків з Індією. Лібералізація політики урядів регіону сприяє прагматизації торговельної політики та зменшенню впливу політичних відносин на міждержавну торгівлю. Можна також стверджувати, що активне зростання економік регіону за останнє десятиліття стимулює інтерес до розширення торгівлі.

Для Індії в умовах прискороного зростання її економіки та збільшення експорту Південна Азія цікава як ринок збуту. На зміну традиційно пасивній торгівлі з південноазійськими державами в останнє десятиліття прийшла нова політика, спрямована на проникнення товарів, технологій та капіталів на ринки сусідніх країн. Крім того, у зв'язку з активним економічним проникненням КНР у Південну Азію Індія зацікавлена у симетричному просуванні своїх економічних інтересів у регіоні. В умовах економічного «дрейфу» в бік Східної Азії інтерес Індії до захисту зони власних економічних інтересів зростає, оскільки наявність такої зони дає можливість входити до східноазійського економічного простору як впливова регіональна держава. Для решти південноазійських держав стимулом поглиблення економічної інтеграції є динамічний розвиток Індії як можливий додатковий чинник їх економічного зростання. Крім того, економіки південноазійських держав також поступово інтегруються до східноазійського економічного простору, і посилення економічних взаємодій з Індією полегшує для них цей процес.

Другим чинником, що визначає логіку південноазійського регіоналізму, є безпекові інтереси держав. У зв'язку з особливостями національного та регіонального розвитку безпека є головним пріоритетом у їх зовнішній політиці, а економічні інтереси часто сприймаються як вторинні. Ініціативу створення СААРК іноді пов'язують із намаганням малих держав Південної Азії сформувати регіональну систему безпеки, в якій вплив Індії обмежувався б структурним впливом решти держав. Внаслідок вилучення з повноважень СААРК двосторонніх та суперечливих питань цей інтерес малих держав не реалізовується. Водночас багатосторонній формат СААРК і декларативні принципи суверенітету й територіальної цілісності все ж залишаються умовними гарантіями безпеки південноазійських держав і принципу рівної безпеки у регіоні.

Для Індії у безпековій площині СААРК є механізмом легітимізації її особливих безпекових інтересів щодо держав Південної Азії. Через складну геополітичну конфігурацію індійської території, існування суттєвих військових загроз з боку КНР та Пакистану та

наявності у регіоні численних конфліктів, що можуть загрожувати її безпеці, підтримання контролю над найближчим оточенням є стратегічною необхідністю для Індії як великої регіональної держави. Історично стосунки Індії з іншими державами регіону були складними, що активно використовувала КНР для забезпечення власних стратегічних інтересів у південноазійських державах (насамперед Пакистані, Непалі та Бангладеш). За конкуренції впливів на держави регіону між Індією та КНР уряди південноазійських держав схильні використовувати свої відносини з КНР як противагу регіональному домінуванню Індії. У зв'язку з цим СААРК з позиції безпекових інтересів Індії є механізмом окреслення зони індійського впливу та зміцнення контролю над нею, а вступ до СААРК КНР є вкрай небажаним.

Очевидним є те, що в рамках індійської політики в СААРК безпекові та економічні інтереси поєднуються, проте є підстави стверджувати, що пріоритетом виступають усе ж інтереси безпеки, оскільки значення торгівлі з членами СААРК для індійської економіки є незначним. Завдяки економічному зростанню та розширенню рамок САФТА Індія отримує додатковий механізм впливу – поглиблення економічної інтеграції. Це дозволяє їй ефективніше впливати на політику сусідніх держав, посилюючи їхню зацікавленість у підтриманні конструктивних стосунків. Водночас в умовах відсутності значного прогресу у реалізації САФТА Індія змушена шукати альтернативні формати економічного забезпечення власних безпекових інтересів у Південній Азії – укладати двосторонні угоди про вільну торгівлю (зі Шрі-Ланкою діє з 2001 року), формувати паралельні СААРК регіональні структури (трикутник зростання Індія – Непал – Бутан, чотирикутник зростання Індія – Непал – Бутан – Бангладеш, *VIMSTEC* тощо). Такі формати утворюють альтернативний СААРК процес регіональної інтеграції, що відбувається як у багатосторонньому, так і у двосторонньому форматах і більшою мірою, ніж СААРК, відповідає реальній конфігурації інтересів держав регіону та структурі регіональної безпеки. Через альтернативні СААРК форми регіональної інтеграції Індія намагається подолати обмеження, пов'язані з принципом одноголосності при прийнятті рішень і можливістю блокування розвитку інтеграції окремими державами. Передусім йдеться про ті з них, що мають політичні суперечності з Індією та не зацікавлені у посиленні її позицій у регіоні – Пакистан і Бангладеш. Водночас, оскільки півден-

Стратегічні пріоритети, №1 (22), 2012 р.

ноазійські держави через значні відмінності інтересів і сприйняття загроз не займають консолідованої позиції щодо розвитку СААРК, вони не можуть справляти на Індію суттєвий вплив. Тому найважливіші питання у Південній Азії вирішуються на двосторонньому рівні, що посилює вже згаданий дуалізм південноазійського регіоналізму й ослаблює інтеграційні процеси в рамках СААРК.

Висновки

Розвиток південноазійського регіоналізму тісно пов'язаний із розвитком регіонального комплексу безпеки та перебуває у значній залежності від характеру двосторонніх відносин між державами регіону, що визначає його головні відмінності від решти прикладів регіональної інтеграції. До головних особливостей південноазійського регіоналізму належать:

– значна залежність економічної інтеграції в рамках СААРК від регіональних безпекових процесів;

– існування паралельних форматів регіональної інтеграції, ініційованих Індією;

– значна залежність динаміки регіональної інтеграції від інтересів однієї держави регіону – Індії – та пов'язана із цим асиметричність процесу регіональної інтеграції (зміцнення зв'язків решти держав регіону з Індією при загалом невисокому рівні їхньої інтеграції між собою).

Водночас слід відзначити, що традиційне переважання впливу безпекових інтересів держав-членів СААРК на розвиток цієї організації, яке, як засвідчують події 2009–2011 рр., усе ще зберігається, вже не має вирішального впливу на процес реальної економічної інтеграції в регіоні. Причинами цього є посилення інтересу до регіональної торгівлі з боку Індії та зацікавленість решти держав у використанні переваг сусідства з індійською економікою.

Список використаних джерел

1. *Mukherjee Reed, A.* Regionalization in South Asia : Theory and Praxis / A. Mukherjee Reed // *Pacific Affairs.* – 1997. – Vol. 70, № 2. – Summer. – P. 235–251.
2. *Dash, K. C.* The Challenge of Regionalism in South Asia / K. C. Dash // *International Politics.* – 2001. – June, Vol. 38. – P. 201–228.
3. *2006 World Report on Regional Integration. Multilateralism, Regionalism and Bilateralism in Trade and Investment* / ed. F. De Lombaerde. – Dordrecht : Springer, 2007. – 277 p.
4. *2nd World Report on Regional Integration. Aide for Trade : Global and Regional Perspectives* / eds F. De Lombaerde, L. Puri. – Dordrecht : Springer, 2009. – 274 p.
5. *Mittelman, J. H.* Rethinking the «New Regionalism» in the Context of Globalisation / J. H. Mittelman // *Globalism and the New Regionalism* / B. Hettne, A. Inotai, O. Sunkel. – New York : Palgrave, 1999. – 312 p.
6. *Katzenstein, P. J.* Regionalism and Asia / P. J. Katzenstein // *New Regionalisms in the Global Political Economy* / S. Breslin, C. Hughes et al. – New York : Routledge, 2002. – 257 p.
7. *Muni, S. D.* AARC : The Changing Dimensions / S. D. Muni, R. Jetly // *UNU-CRIS Working Paper W-2008/8.* – Singapore : Institute of South Asian Studies, 2008. – 26 p.
8. *Ігнат'єв, П. М.* Індія на шляху до лідерства в Південній Азії / П. М. Ігнат'єв. – Чернівці : Книги – XXI, 2006. – 503 с.
9. *Борділовська, О. А.* Республіка Індія : у пошуках власного шляху / О. А. Борділовська. – К., 2004. – 96 с.
10. *Dash, K.* Regionalism in South Asia. Negotiating Cooperation, Institutional Structures / K. Dash. – New York : Routledge, 2008. – 272 p.
11. *Regionalism in South Asian Diplomacy* / A. Bailes, J. Gooneratne, S. Singh et al. // *SIPRI Policy Paper.* – 2007. – № 15. – 69 p [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://books.sipri.org/files/PP/SIPRI15.pdf>
12. *Bangladesh Working Paper // SAARC : Analytical Survey* / G. Umar. – Karachi : Pakistan Institute of International Affairs, 1988. – P. 130–145.
13. *Encyclopaedia Britannica* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://search.eb.com/eb/article-9344528>
14. *Panagariya, A.* South Asia : Does Preferential Trade Liberalization Make Sense? / A. Panagariya [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.columbia.edu/~ap2231/Policy%20Papers/Saarc-wb.pdf>
15. *Zahid, S.* Interstate Conflicts and Regionalism in South Asia : Prospects and Challenges / S. Zahid, S. Bhatnagar // *Perceptions.* – 2008. – Vol. 13. – Spring-Summer.
16. *SAARC Vision Beyond the Year 2000 : Report of the SAARC Group of Eminent Persons.* – Delhi : Shipra Publications, 1999. – 112 p.
17. *Saarc to Negotiate on Liberalisation of Services Market* // *Times of India.* – 2009. – November 14 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.bilaterals.org/article.php3?id_article=16298
18. *Ratna, R. S.* Making SAFTA a Success : The Role of India / R. S. Ratna, S. Geetu // *CUTS International Report.* – Jaipur, 2003 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.cuts-citee.org/pdf/RREPORT08-AP-03.pdf>

ВПЛИВ ВНУТРІШНЬОПОЛІТИЧНИХ ЧИННИКІВ НА ФОРМУВАННЯ ЗОВНІШНЬОЇ ПОЛІТИКИ РЕСПУБЛІКИ БІЛОРУСЬ (ПЕРША ПОЛОВИНА 1990-Х РОКІВ)

Заводовський Ілля Анатолійович

Досліджено період становлення Республіки Білорусь (1990–1994 рр.) у контексті впливу внутрішньополітичних процесів на формування її зовнішньої політики. Проаналізовано взаємодію політичних еліт. Зроблено висновки стосовно чинників, що вплинули на вибір зовнішньополітичного курсу, та передумов, що спричинили прихід до влади Олександра Лукашенка.

Ключові слова: Республіка Білорусь, незалежність, внутрішня політика, зовнішня політика, українсько-білоруські відносини, пострадянський простір.

Дослідження внутрішньої та зовнішньої політики Республіки Білорусь (РБ) не втрачали актуальності для українських науковців протягом усього періоду незалежності цієї держави. Адже РБ є не тільки сусідом та історичним союзником України, а й членом низки військових і політичних об'єднань. Активізувавши відносини з Білоруссю у сферах енергетичної безпеки, економічного та оборонного співробітництва, Україна може поліпшити свої позиції у відносинах з Росією – найвпливовішим політичним гравцем регіону [11].

Політика молодого пострадянського держави – Республіки Білорусь – неодноразово ставала предметом розгляду як українських, так і закордонних науковців. Однак низка важливих питань з різних причин залишалися поза їхньою увагою. Російські вчені переважно досліджують Білорусь у «домашньому» контексті, через це часте згадування Білорусі в російських ЗМІ створює оманливе враження повноти інформації та значною мірою підміняє собою аналіз. Європейські дослідники, відзначивши «особливий» розвиток Білорусі, як правило, концентруються на більш явних викликах і чекають, доки ситуація в республіці не вписуватиметься у стандартні рамки. Українські політологи здебільшого зосереджені на євроатлантичних прагненнях України та привілейованості відносин із Росією на пострадянському просторі.

На увагу заслуговують праці І. Недокуса [7], О. Довженкова [12], К. Коктиша [8], які досліджували внутрішні трансформації політичного режиму Білорусі. Її роль і місце в Єв-

ропі вивчали О. Потехін, А. Розанов, А. Тихомиров. Однак вони здебільшого схилилися до опису зовнішньої або внутрішньої політики білоруської держави. **Мета даної статті** – розглянути ці два процеси та прослідкувати ретроспективу періоду становлення Республіки Білорусь (1990–1994 рр.), аналізуючи логіку дій влади на внутрішній і зовнішній аренах.

У перші роки незалежності Білорусі відбувалося досить швидко її становлення як повноцінного суб'єкта міжнародної політики та оперативно знімалися всі проблеми на західному векторі зовнішньої політики. Швидко було вирішено питання з без'ядерним статусом і виведенням ядерної зброї. 4 лютого 1993 року більшістю голосів парламент РБ ратифікував Договір про СНО-1, Лісабонський протокол і приєднання Білорусі до Договору про нерозповсюдження ядерної зброї [16, с. 69].

Білорусь першою з колишніх республік СРСР відмовилася від ядерної зброї, причому, на відміну від України й Казахстану, без будь-яких умов. Цей факт позбавив відносини із Заходом напруженості, характерної для України у перші роки незалежності, та сприяв активній економічній і політичній співпраці. У 1992 році у Мінську відкрилося посольство США; у 1993 році почало функціонувати білоруське посольство у Вашингтоні; у липні 1993 року у Сполучених Штатах відбувся офіційний візит голови Верховної Ради РБ Станіслава Шушкевича; у січні 1994 року Мінськ відвідав президент США Білл Клінтон. Сполучені Штати фінансували проекти ліквідації стратегічних і наступальних озброєнь, допо-

Стратегічні пріоритети, №1 (22), 2012 р.

магали здійснювати конверсію білоруської оборонної промисловості та програми відновлення навколишнього середовища. У квітні 1992 року Республіка Білорусь отримала статус найбільшого сприяння¹ в торгівлі зі США, а у 1994 році увійшла до числа країн, що користувалися митними пільгами узагальненої системи преференцій Сполучених Штатів [2, с. 21–23].

Міжнародний аспект діяльності білоруського режиму не може бути адекватно оцінений без усебічного аналізу аспекту внутрішнього: домінуючих внутрішніх політичних та економічних тенденцій, а в загальнішому плані – владної філософії режиму. Адже навряд чи яка-небудь інша країна СНД і Європи останніми роками розвивалася під більшим впливом ідеологічних постулатів та імперативів, ніж Білорусь. Останнє спостереження дозволяє дійти висновку про загальнотеоретичну цінність аналізу специфіки білоруського режиму: проголошення в Білорусі радянської ідеології як домінуючої та де-факто офіційної аж до відновлення відповідної символіки на державному рівні [4] сягає корінням у недалеке минуле республіки, коли вона забезпечувала своїм громадянам найвищий у СРСР рівень життя, володіючи найрозвиненішою і передовою індустрією при дефіциті власних сировинних ресурсів. Звідси випливає досить жорстка залежність у поставках сировини та збуті кінцевої продукції. Відтак Білорусь була більше за інші республіки зацікавлена у збереженні Радянського Союзу.

У цьому контексті цілеспрямоване прагнення білоруського керівництва відновити планову економіку з ручним контролем дозволяє розглядати РБ як найпослідовнішу правонаступницю СРСР. Крім того, принципова позиція білоруського керівництва щодо продовження після 1991 року «радянського експерименту» у своїй республіці дозволяє виокремити тенденції, які у більш-менш прихованій формі властиві всьому пострадянському простору. Проте говорити про сьогодишню Білорусь як правонаступницю Радянського Союзу в (ідеологічному контексті) не зовсім

¹ Режим найбільшого сприяння передбачає надання однакових переваг усім країнам у разі надання певної переваги одній країні. Наприклад, держава – член СОТ надає окремій країні, що не обов'язково є членом СОТ, деякі пільги в торгівлі певною послугою. Зазначена країна має відповідно до режиму найбільшого сприяння встановити щодо інших держав – членів СОТ однаковий пільговий режим. Таким чином викликається мультиплікаторний ефект, що забезпечує поширення пільг, наданих окремій країні, на всі держави – члени СОТ, що і сприяє подальшій лібералізації торгівлі.

коректно – надто різняться досягнуті цими державами результати.

Становлення політичного режиму Республіки Білорусь почалося після подій серпня 1991 року. Незважаючи на прийняття майже роком раніше Декларації про державний суверенітет Білоруської РСР, істотних змін у її політичній системі не сталося та й не могло статися. Економічних передумов, що приводять до змін, у БРСР майже не було, оскільки за рівнем економічного розвитку вона знаходилася на першому місці у СРСР [8, с. 7]. Національний чинник теж не був яскраво виражений: у майже російськомовній Білорусі, на відміну від країн Балтії, суспільство не було консolidоване як нація. До 1994 року єдиною реальною опозицією був Білоруський народний фронт (БНФ), створений у 1988 році за балтійським зразком [1]. Ця політична сила у своїй програмі проголосила національні ідеї основою діяльності й зуміла зібрати під свої прапори понад 15 % опозиційного електорату [8, с. 12], у тому числі найрадикальнішої його частини.

Вибори до Верховної Ради БРСР, що відбулися 1990 року, яскраво відображали тогочасну розстановку сил. Від початку парламент поділився на два угруповання: фракцію БНФ (25 із 260 депутатів) та решту. Опинившись у протистоянні з майже монолітною провладною частиною парламенту, фракція БНФ не могла впливати на законотворчий процес і контролювати дії виконавчої влади. До серпня 1991 року намагання «фронтовців» сформувати незалежні органи влади у БРСР наражалися на стійкий опір влади.

У серпні 1991 року політична ситуація в країні суттєво змінилася. Зросли можливості БНФ впливати на парламент ззовні. Керівництво Фронту, усвідомивши неефективність використання націоналістичних гасел, зробило спробу розширити електоральну базу та ширше задіяти загальнонаціональну проблематику. Однією з таких проблем стала аварія на Чорнобильській АЕС. Адже 30 % населення отримало різні дози опромінення, понад третина сільськогосподарських територій стала непридатною для сільського господарства, а одна п'ята – непридатна для життя [13, с. 27–29].

Зважаючи на те, що до 1991 року реальні масштаби трагедії замовчувалися владою, поширення цієї інформації викликало вибухову реакцію. Цим вдало скористався БНФ, організувавши 26 квітня 1991 року (в день 5-річчя Чорнобильської трагедії) стотисячний мітинг. Це стало не тільки показником зростання електоральної підтримки партії, а й на роки закріпило за політичною силою чорнобильську тематику.

Невдалий путч 1991 року став потужним стимулом подальшої трансформації білоруського суспільства. Однак правляча еліта не бачила шляхів розвитку Білорусі як незалежної держави. Ситуація, спровокована подіями у Москві, що послугували потужним відцентровим імпульсом для всіх радянських республік, становила значну загрозу політичному існуванню консервативної еліти. Вже в найближчій перспективі можна було впевнено прогнозувати загрози зростання протестних настроїв у країні під сепаратистськими й антикомуністичними гаслами [8, с. 17], а це робило малоімовірним подальше збереження владного статус-кво без здійснення реальних змін. Але й зміни, за умови зникнення союзного центру, можна було здійснювати лише в неприйнятному для еліти відцентровому напрямі – створення та розвитку незалежної держави, тобто фактично реалізовувати програму БНФ. Очолити цей процес еліта не могла не лише тому, що це суперечило її політичній філософії, а й з огляду на наявність конкурента – БНФ.

Проте вихід було знайдено: вже наступного дня після провалу московського путчу влада почала передавати «декларативні» владні повноваження опозиційним діячам, які відтепер в очах громадськості стали частиною влади та розділили зі старою елітою відповідальність за подальшу долю країни. При цьому всі головні владні важелі залишилися під контролем старої номенклатури. Починаючи з цього моменту, можна говорити про початок у Білорусі трансформаційних процесів.

Побудова демократичного фасаду влади почалась у другій половині 1991 року, після того, як 22 серпня спікером парламенту було обрано поміркованого демократа Станіслава Шушкевича. Діяльність комуністичної партії було заборонено (втім, через два місяці КПБ відродилася під назвою Партія комуністів Білорусі), її майно було націоналізоване. БНФ чи не вперше відчув поступливість до цього жорсткої влади і на певний час отримав можливість (на революційній хвилі) запроваджувати свої законопроекти та програми, що переважно мали гуманітарний характер. Так, країну було офіційно названо Республікою Білорусь, відновлено історичну символіку, прийнято закон про державний статус білоруської мови тощо.

Однак далі низки реформ, що мали переважно символічний характер, справа не пішла, тому що Фронт, зважаючи на свою націоналістичну природу, не розглядав економіку як пріоритетний напрям партійної діяльності. Вертикаль виконавчої влади майже не зазнала кадрових і структурних змін. Прем'єрське

крісло зберіг Віталій Кебич, який прийшов на цю посаду з поста секретаря ЦК КПБ у 1990 році і консолідував довкола себе стару номенклатуру. Наприкінці 1991 року стало зрозуміло, що «стара» еліта змогла самозберегтися й навіть підвищити рівень своєї легітимності. Причому, на відміну від інших республік СРСР, вона змогла зберегтися максимально, інтегрувавши представників реформаторського крила.

Білоруська правляча еліта зберігала виключну стійкість протягом усього періоду демократизації, що почалася з моменту проголошення політики «гласності» в СРСР у 1986 році до своєї «політичної загибелі» у 1994 році. За класифікацією Г. О'Доннела та Ф. Шміттера [14] вона не розділилася на «твердих» і «м'яких», тобто консерваторів і реформаторів. Еліта намагалася проводити реформи, зберігаючи структуру, що існувала. Все зводилося до банальної «гри на публіку»: з владних трибун лунала реформаторська риторика, до реальних справ не доходило.

Логічним поясненням згаданої ситуації є білоруська економічна модель. У післявоєнний період у республіці переважно створювалися підприємства, що виробляли кінцеву продукцію та залежали від сотень суміжників у СРСР (МАЗ, Мінський тракторний завод, БелаЗ, «Горизонт», Мінський завод холодильників тощо). Найбільш залежними від суміжників були 120 білоруських підприємств оборонної промисловості, частка продукції яких у загальному виробництві озброєнь і техніки СРСР хоча й складала лише близько 1 % [6, с. 91], але була незамінною для союзного військово-промислового комплексу (ВПК). Багато із цих 120 підприємств були й залишаються монополістами на території СНД.

Спеціалізація на заключному циклі виробництва у внутрішньосоюзному поділі праці приносила низку очевидних вигод (потреба у кваліфікованій і, відповідно, високооплачуваній робочій силі, внаслідок цього вищий рівень життя населення, передумови для подальшого динамічного індустріального розвитку тощо). Статистика це підтверджує. Білорусь була однією з найуспішніших республік СРСР: вона посідала перше місце за рівнем виробленого національного доходу на душу населення, третє – за загальним обсягом виробництва промислової продукції, продуктів харчування та товарів легкої промисловості [5, с. 72].

Легко помітити, що ці переваги залишалися такими лише в умовах замкнутого ринку, фіксованих цін і загального дотаційного характеру радянської економіки. У разі зникнення цієї системи вони одразу ж перетво-

Стратегічні пріоритети, №1 (22), 2012 р.

ряться на недоліки. Якщо взяти до уваги ще й енергозатратність виробництва такої продукції та відсутність внутрішніх джерел її покриття, стає зрозуміло найбільша серед усіх пострадянських країн зацікавленість білоруської владної еліти у збереженні СРСР. Сьогодні є очевидним, що існування білоруської економічної моделі не було пов'язане з розпадом Радянського Союзу, а виходило з реальних політичних умов і неможливості дотаційного фінансування економіки.

Провладна еліта не розуміла системного характеру кризи, в якій опинився СРСР, і пов'язувала її винятково з політичними персоналіями союзного центру, чия волюнтаристська (на думку білоруського керівництва) політика і призвела до розпаду союзного економічного організму. Водночас вплив опозиції, БНФ і С. Шушкевича на економічні перетворення в РБ був мінімальним. Варто зазначити, що на початковому етапі політичної діяльності БНФ не мав чіткого уявлення про економічний складник своєї платформи, йому був притаманний скоріше декларативний, ніж програмний характер. Пріоритетом для Фронту була демократизація, що в Білорусі порівняно відставала. Вимоги ж лібералізації економіки, яка є необхідною ланкою транзиту від авторитарного режиму до демократичного, хоча й проголошувалися, але спочатку мали загальний характер. Так само приблизне уявлення про економіку мав і С. Шушкевич, який зосередився на вирішенні політичних завдань.

Досить нелогічно виглядає прийняття урядом В. Кебича вимог опозиції, висунутих у грудні 1991 року про введення національної валюти [8, с. 11]. Проте так здається тільки на перший погляд. Річ у тім, що на початку 1992 року рубль залишався єдиною валютою для СНД і країн Балтії за відсутності єдиної кредитно-грошової політики. Спроба виробити принципи емісійної та кредитної політики, розпочата на зустрічі банкірів країн СНД 30 березня 1992 року, фактично провалилася: досягнуті домовленості не виконувалися. І вже в першому кварталі 1992 року Білорусь здійснює першу самостійну кредитну емісію. Проблема браку готівкових рублів, випуск яких залишався під контролем Центробанку Росії, була вирішена введенням в обіг 1 червня 1992 року білоруського розрахункового рубля, що використовувався тільки як платіжний засіб і був прирівняний до російського.

У результаті на якийсь період склалася парадоксальна ситуація, коли консервативний білоруський уряд зміг забезпечити високий рівень життя населення (доходи білорусів

були на 18 % вище, ніж у середньому по СНД) [10, с. 7], прирівнявши нічим не забезпечений емісійний білоруський рубель до російського. Уже в червні 1992 року уряд В. Кебича видає дуже великі кредити в розмірі 100 млрд рублів для поповнення оборотних коштів підприємств (для порівняння: доходи бюджету 1992 року становили 205 млрд рублів). За «порожні» емісійні рублі білоруські підприємства купували в Росії реальні товари. Таким чином білоруський уряд вирішував кілька завдань, що цілком вписувалися в його логіку: перекладаючи свою інфляцію на Росію, він тим самим «викачував» з неї ресурси.

Природно, що така «рублева експансія» викликала захисні заходи з боку Росії: вже наступного місяця, в липні 1992 року, Білорусь і Росія перейшли на клірингові відносини, що відділили російські безготівкові рублі від безготівкових рублів інших республік, а в липні 1993 року Росія відокремилася і від єдиної зони готівкових грошей. Подальша «соціалістична» політика уряду РБ у сфері економіки стала неможливою, і до грудня 1994 року курс білоруського рубля до російського знизився від 1:1 до 25:1.

На відміну від економічної «консервації», політична «пострадянська конструкція» зазнала якісних змін, локомотивом яких був С. Шушкевич, хоча він і не затримався на посаді спікера кілька місяців до прийняття Конституції РБ. Згідно з новим Основним Законом Білорусь стала президентською республікою. Водночас Конституція зберігала досить значні права для законодавчої влади, вводила інститут Конституційного Суду, судді якого призначалися парламентом на довічний термін, та досить чітко й послідовно запроваджувала принцип поділу влади. Проте дисбаланс між успіхами у реформуванні політичної системи та небажанням уряду В. Кебича робити зміни в економіці дав про себе знати.

Зниження рівня добробуту населення та резонансна відставка С. Шушкевича з посади спікера парламенту призвели до безпрецедентного падіння довіри до влади. Рівень довіри до уряду у грудні 1994 року: 2,4 % населення повністю довіряє, 14,3 % – довіряє частково, 73 % – взагалі не довіряє; рівень довіри до парламенту: 1,1 % населення повністю довіряє, 8,5 % – довіряє частково, 73,2 % – не довіряє взагалі [9]. Під впливом цього владна еліта змінила «радянську» риторику і заявила про планування економічних реформ. Їх було обіцяно здійснити після президентських виборів – це можна пояснити небажанням влади дестабілізувати ситуацію в передвиборчий період і впевненістю у своїй перемозі.

Однак, якщо інтелектуальна та номенклатурна еліта могла підтримати на президентських виборах В. Кебича, то інші верстви суспільства, зокрема сільське населення і працівники промисловості, пояснювали наявну ситуацію лише розпадом Радянського Союзу та пов'язували сподівання з людиною, яка б (у їхньому розумінні) могла відродити СРСР. Парадоксально, але В. Кебич сам створив собі політичного опонента (ще за два місяці до початку президентської кампанії рейтинг О. Лукашенка як кандидата на посаду глави держави був мізерний) [15]. Пояснюючи економічні невдачі влади лише розпадом СРСР, населення Білорусі повірило у міф, що відновлення Радянського Союзу автоматично приведе до поліпшення їхнього добробуту.

Саме таку позицію зайняв під час президентської кампанії О. Лукашенко, ставши зрозумілішим для білоруського населення. Понад те, В. Кебич своїми руками перетворив майже нікому невідомого депутата О. Лукашенка, забезпечивши йому стійкий імідж борця за справедливість, на відому особистість завдяки тому, що за рік до президентських виборів розпустив антикорупційну парламентську комісію (після розслідування якої зняли спікера парламенту С. Шушкевича).

Використовуючи популістську риторичку, О. Лукашенко за короткий час завоював значну підтримку сільського населення та більшої частини працівників промисловості. Щоправда, його програма мало підтримувалася партійною номенклатурою та інтелектуальною елітою. Однак за результатами виборів президента Білорусі О. Лукашенко отримав підтримку 56 % загальної кількості зареєстрованих виборців – за нього проголосувала абсолютна більшість сільського населення [9].

Отже, можна дійти висновку, що Білорусь повною мірою не скористалася періодом становлення як незалежної держави. Цьому сприяло кілька причин, серед яких слід відзначити неготовність тогочасних політичних гравців до стрімких відцентрових процесів. В. Кебич був яскравим представником номенклатурної еліти, для якої незалежна Білорусь була більше злом, ніж добром. С. Шушкевич так і не зумів стати харизматичним лідером нації, яким його бачила інтелектуальна еліта, не зміг створити власної політичної сили. Лідер національно-демократичних сил З. Позняк надто захопився культурницьким варіантом концепції незалежності, що на тлі загострення соціально-економічних проблем не знайшло підтримки більшості громадян новоствореної держави.

На прикладі Білорусі бачимо, що кожна з країн Радянського Союзу мала можливість стати самостійним політичним гравцем на світовій арені, однак не кожна скористалася цим шансом. Керівництво РБ зосередилося на вирішенні внутрішніх проблем, а в зовнішній політиці надавало виключну перевагу східному вектору, тобто відносинам із Росією.

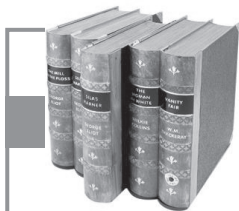
Маючи менші геополітичні амбіції, ніж Україна, та без вагань відмовившись від ядерної зброї, Білорусь зуміла уникнути зовнішньополітичного напруження. Це дозволило набагато швидше й ефективніше вибудовувати економічні та політичні відносини із західними країнами.

Те саме можна сказати і про відносини з Росією. Білорусь у роки «перехідного періоду» виступала більшим прибічником відновлення СРСР, ніж Росія, що обумовило більш дружні відносини між цими державами порівняно з іншими країнами колишнього Радянського Союзу.

Список використаних джерел

1. Павленко, А. Білорусь : політика, економіка, безпека / А. Павленко // Стратегічна панорама. – 1998. – № 1-2 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://old.niss.gov.ua/book/journal/migder1.htm#b2>
2. Тихомиров, А. Взаимодействие Республики Беларусь с США : ретроспектива десятилетия (1991–2001 гг.) / А. Тихомиров // Вопросы внешней политики Республики Беларусь. – Минск : Б. и., 2001. – С. 20–27.
3. Карбалевиц, В. Путь Лукашенко к власти / Валерий Карбалевиц. – М. : Права человека, 1998. – С. 226–258.
4. Мартьянов, В. Беларусь. Совершеннолетие. Год 1995-й / В. Мартьянов, С. Олехович // Солідарність. – 2009. – 19 мая.
5. Никонов, В. Белоруссия во внешней политике России / В. Никонов // Белоруссия на перепутье : в поисках международной идентичности : сборник / под ред. Ш. Гарнета, Д. Тренина. – М. : Моск. Центр Карнеги, 1998. – С. 61–86.
6. Перепелица, Г. Белорусско-Российская военно-политическая интеграция и ее влияние на безопасность Украины / Г. Перепелица // Белоруссия на перепутье : в поисках международной идентичности : сборник / под ред. Ш. Гарнета, Д. Тренина. – М. : Моск. Центр Карнеги, 1998. – С. 87–114.

7. *Недокус, І.* Еволюція політичного режиму Республіки Білорусь : дис... канд. політ. наук : 23.00.02 / Недокус Ігор Степанович ; Чернів. нац. ун-т ім. Юрія Федьковича. – Чернівці, 2007. – 187 с.
8. *Коктыш, К.* Трансформація політичного режиму в Республіке Беларусь / Константин Коктыш. – М. : Моск. обществ. науч. фонд, 2000. – С. 7.
9. *Какой* мы видим нашу Беларусь (Данные оперативных социологических опросов 1994–1996 гг.). – Минск : Белорус. социол. служба «Обществ. мнение», ГЭНИ, 1996. – 52 с.
10. *Злотников, Л.* Проблемы экономических реформ в Беларуси / Л. Злотников, Н. Злотникова. – Варшава : Центр соц.-экон. исследований, 1996. – 43 с.
11. *Литвиненко, О.* Великий сусід визначився. Що Україні робити далі? / О. Литвиненко, В. Горбулін // Дзеркало тижня. – 2009. – 19 вересня [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dt.ua/articles/57918>
12. *Долженков, О.* Україна – Білорусь : досвід політичної трансформації : монографія / О. Долженков. – Одеса : Астропринт, 2003. – 264 с.
13. *Кулландер, С.* Жизнь после Чернобыля. Взгляд из Швеции /Свен Кулландер, Борже Ларсон [пер. со швед.]. – М. : Энергоатомиздат, 1991. – 48 с.
14. *O'Donnel, G.* Transitions from authoritarian rule : tentative conclusions about uncertain democracies / G. O'Donnel, P. Schmitter. – Baltimor ; London : The Jons Hopkins University Press, 1986. – Vol. 4. – 96 p.
15. *Tacconi, M.* Chi è il piccolo Stalin di Minsk che incanta Silvio / M. Tacconi // Europa. – 2009. – 2 dicembre [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.europaquotidiano.it/dettaglio/114985/chi_e_il_piccolo_stali
16. *Marcus, U.* Belarus Debates Security Pacts as a Cure for Military Woes / U. Marcus // RFE/RL Research Report. – 1993. – 25 June.



Нові видання НІСД



Післякризовий розвиток економіки України : засади стратегії модернізації / Я. А. Жаліло, Д. С. Покришка, Я. В. Белінська [та ін.] . – К. : НІСД, 2011. – 144 с.

В аналітичній доповіді досліджено особливості макроекономічної ситуації в Україні протягом 2011 року, зроблено висновки щодо особливостей формування післякризової моделі економічного розвитку, оцінено ризики й перспективи подальшої економічної динаміки та сформульовано основні завдання у сфері реалізації економічних реформ.

Показано, що економіка України другий рік поспіль продовжує демонструвати позитивну динаміку зростання, що відбувається на тлі збереження стабільності основних макроекономічних показників, оздоровлення фінансової системи, ефективного наповнення державного бюджету та хоч і значно повільнішої, проте позитивної динаміки показників якості життя населення. Автори доповіді відзначають, що триваюче економічне зростання парадоксальним чином поєднується з наростанням негативних суспільних очікувань щодо майбутнього української економіки. Певною мірою такі очікування продиктовані нестійкістю світової економічної динаміки та відповідними песимістичними прогнозами провідних міжнародних фінансових установ. Проте й поточний стан вітчизняної економіки, незважаючи на досягнуті позитивні зрушення післякризового періоду, не дає підстав для заспокоєння щодо перспектив подальшого економічного розвитку.

Структурні характеристики розвитку України демонструють, що зростання не сприяє подоланню суперечностей, які негативно вплинули на стійкість її економіки в період фінансово-економічної кризи. Спостерігається поступова «реанімація» основних рис докризової моделі економічного розвитку. Післякризовий характер економічного зростання засвідчує посилення залежності української економіки від зовнішніх ринків на основі насамперед цінової конкуренції, а не конкуренції технологій та нововведень, надмірний перерозподіл інвестицій на користь експортних галузей, високу залежність внутрішньої економічної динаміки від зовнішніх чинників, що є значним ризиком для стабільного функціонування економіки та робить її вразливою до будь-яких цінових «шоків».

Зроблено висновок про поступове оздоровлення фінансової системи України, ознаками якого стало суттєве гальмування інфляційних процесів, грошово-валютна стабілізація, активізація кредитування реального сектору економіки, оздоровлення системи державних фінансів, відчутне збільшення доходів бюджету. Водночас стан фінансової системи на кінець 2011 року має низку ознак, характерних для передкризового періоду. Усвідомлення цього факту і завчасна розробка плану антикризових дій за розгортання різних сценаріїв кризи, застосування НБУ упереджувальних заходів дозволять пом'якшити наслідки кризи, зберегти можливість для максимально швидкого відновлення процесів модернізації.

У доповіді наголошено на існуванні низки проблем, що створюють додаткові ризики для стабільності державних фінансів у 2012 році. В умовах посилення ризиків охолодження економіки зростатимуть

ризиків відновлення процесів розбалансування системи державних фінансів, передусім зростання дефіциту державного та місцевих бюджетів, бюджетів Пенсійного фонду та НАК «Нафтогаз України».

Зазначено, що продовження реформування економіки України відбуватиметься в умовах посилення нових глобальних викликів, серед яких – уповільнення економічного зростання як у розвинених країнах, так і у країнах, що розвиваються. Автори наголошують, що послідовна стратегія модернізації економіки України видається єдиною реальною альтернативою, спроможною подолати як об'єктивні кризові ризики, так і посткризовий песимізм очікувань. Політика реформ має спрямовуватися на реалізацію двох певною мірою суперечливих цілей – антикризову стабілізацію економіки та її стратегічне реформування.

Показано, що довгостроковий економічний розвиток потребує забезпечення нової якості економічної системи, модернізації промисловості на інноваційній основі, активізації чинників структурно-технологічного оновлення виробництва. У складних посткризових умовах, коли можливості уряду реалізувати комплекс структурних реформ обмежені, необхідно зосередитися на головних проблемах – тих, що найбільше стримують реформи й водночас мають найбільші шанси на реалізацію.

Автори доводять, що в Україні відбулося поширення ознак «інституційної кризи», які почали проявлятися в середині минулого десятиліття. Наслідок такої кризи – різке зниження дієвості контрольних і регулюючих функцій держави, «замикання» на певний час управлінських інституцій на вирішення проблем власного становлення та перебудови, різке зростання на перших етапах трансакційних витрат споживачів послуг державного управління на оволодіння новими управлінськими процедурами. Спостерігається «патовий» стан, коли очікувані зміни господарської взаємодії відбулися, проте їх якість ще не набула очікуваних форм.

Проведення швидких, радикальних інституційних змін, які є змістом модернізаційної стратегії держави, потребує дієвих формальних і неформальних інституцій, інакше ці зміни призводять до суспільної дезорганізації (стихійних протестів, необґрунтованих вимог до органів державної влади, публічного опору нововведенням тощо). Інституційна криза різко негативно впливає на спроможність до реалізації модернізаційної стратегії, а відтак потребує якнайшвидшого подолання. Ознаки такої кризи та відсутність цілеспрямованих дій щодо її подолання сприяють поступовому розгортанню негативних явищ в інституційному середовищі, незважаючи на позитивні тренди в економічній сфері. Подолання інституційної кризи потребує цілеспрямованої системної зміни цілого комплексу інститутів, що може бути предметом лише стратегічного впливу в рамках модернізаційної стратегії.

Подальший розвиток економіки визначатиметься спроможністю знайти відповіді на низку викликів структурного, технологічного й управлінського характеру. Серед них: забезпечення стійкості економічної динаміки в умовах посилення глобальної нестабільності; підвищення ефективності виробничих процесів, зниження матеріало- та енергоємності економіки; розвиток внутрішнього ринку в умовах поглиблення участі країни в міжнародному поділі праці; удосконалення інвестиційного клімату в умовах посилення міжнародної конкурентної боротьби за інвестиційні ресурси; досягнення інвестиційної забезпеченості процесів трансформації структури економіки; забезпечення високої динаміки промислового зростання при одночасній модифікації джерел його конкурентоспроможності.

Таким чином, модернізаційна стратегія має базуватися насамперед не на модифікації управлінських впливів, а на побудові макроекономічних механізмів забезпечення позитивних системних структурних зрушень та поширення їх позитивного соціального ефекту. Передумови

ефективності та дієвості державної стратегії повинні забезпечувати здатність держави ставити й досягати стратегічні орієнтири розвитку відповідно до національних інтересів, виконувати завдання, пов'язані із впливом на соціально-економічні процеси, дотримуватися визначених пріоритетів, а також нейтралізувати можливі загрози економічній безпеці із застосуванням важелів, властивих ринковій економіці.

У доповіді визначено пріоритетні завдання політики модернізації української економіки та запропоновано систему стимулюючих інструментів податкової, грошово-кредитної, валютної, інвестиційної та зовнішньоторговельної політики. Наголошено на визначальній ролі держави у реалізації політики модернізації.



Реформи системи державних фінансів України : перші результати та подальші перспективи : аналіт. доп. / О. О. Молдован, О. В. Шевченко, О. О. Єгорова. – К. : НІСД, 2011. – 88 с.

В аналітичній доповіді відзначено, що реформи системи державних фінансів, здійснені в Україні у 2010-2011 рр., були наймасштабнішими за останні десять років, та наголошено на необхідності дискусії стосовно перших підсумків реформ.

Авторським колективом було детально проаналізовано стан та ефективність виконання завдань реформ системи державних фінансів, що відбувалися в Україні у 2010-2011 рр. Зроблено висновки щодо:

- а) ступеня виконання Програми економічних реформ на 2010–2014 рр. у частині реформ системи державних фінансів;
- б) впливу реалізації реформаторських заходів у системі державних фінансів на стан і динаміку економічного розвитку держави;
- в) проблем і загроз, що виникли в результаті запровадження окремих новацій у процесі реформ;
- г) нових пріоритетів та завдань, що актуалізувалися під час реалізації реформ і якими необхідно доповнити Програму економічних реформ на 2010–2014 рр.

Головну увагу приділено аналізу якості впровадження новацій на практиці та ідентифікації проблем і недоліків, що актуалізувалися внаслідок прорахунків, допущених у процесі реформ.

Автори доповіді розглянули проблеми та реформи в усіх ланках системи державних фінансів, зокрема у бюджетній та податковій системах, позабюджетних цільових фондах, місцевих фінансах, державному кредиті та фінансах державного корпоративного сектору в економіці. Зроблено висновки, що найбільші системні зміни відбулися в бюджетній та податковій системах. Зокрема відзначено, що реформування бюджетної системи відбувається як на рівні змін принципів її функціонування, які містяться в новій редакції Бюджетного кодексу, так і на рівні окремих елементів та механізмів. Позитивні новації законодавства мали наслідком підвищення ефективності бюджетної політики. Разом з тим уряд і парламент не встигають якісно й повною мірою реалізовувати поставлені завдання. Окремі важливі завдання виконуються формально, а чимало завдань і досі не реалізовані, хоча терміни їх виконання закінчилися.

Податкова реформа створила певні передумови для реалізації двох головних завдань – збільшення доходів бюджету та стимулювання економічної активності. Однак на практиці вдалося досягти позитивних зрушень лише в межах першого завдання. Щодо стимулювання економічної активності, то обсяг впроваджених стимулів є недостатнім, щоб продукувати позитивні макроекономічні тенденції.

Певних успіхів, на думку авторів доповіді, вдалося досягти і в системі позабюджетних соціальних фондів. Зміни у пенсійній системі дозволять

Стратегічні пріоритети, №1 (22), 2012 р.

збалансувати Пенсійний фонд і зменшити масштаби відволікання бюджетних коштів на підтримку даної сфери.

Разом з тим у доповіді відзначено, що залишаються значні проблеми з посиленням фінансової бази місцевих органів влади. Так, процес бюджетної децентралізації просувається надто повільно. Попри те, що окремі законодавчі зміни дозволяють дещо збільшити обсяги надходжень до місцевих бюджетів, передані їм джерела все ще не є достатніми навіть для фінансування поточних видатків.

Підкреслено, що окремі важливі складники державних фінансів, як-то фінанси державного корпоративного сектору та сектору державних банків, залишилися осторонь реформ, або зміни в них були переважно «косметичними». Через це ефективність їхнього функціонування залишається низькою, а комплекс проблем не було подолано.

Автори доповіді наголошують на необхідності оновлення Програми економічних реформ на 2010–2014 рр. відповідно до нових ризиків, що актуалізувались у системі державних фінансів з часу її схвалення та зумовлені в тому числі прорахунками, допущеними під час здійснення реформ. Відтак розроблено та обґрунтовано стратегічні орієнтири подальшого етапу реформ системи державних фінансів.

Баровська, А. В. ОГАС як національний проект : постановка проблеми : аналіт. доп. / А. В. Баровська. – К. : НІСД, 2011. – 104 с.

Інформаційне забезпечення органів державної влади як основа національної безпеки та інформаційна інфраструктура як невід’ємний засіб забезпечення конкурентоспроможності країни – дві ключові тези, що стали концептуальною основою аналітичної доповіді НІСД «ОГАС як національний проект: постановка проблеми» та розгортання дискусії під час засідання «круглого столу» «Держава XXI століття: ОГАС проти бюрократії».

У центрі уваги експертного середовища був ОГАС (рос. общегосударственная автоматизированная система), автором і розробником якої є В. Глушков. ОГАС – це загальнодержавна автоматизована система збору та оброблення інформації для обліку, планування та управління економікою, що поєднує АСУ різних рівнів. У її основі – завдання повного та високоякісного задоволення потреб органів управління у соціально-економічній інформації з мінімальними трудовими та матеріальними витратами.

Під час обговорення неодноразово зазначалося, що академік В. Глушков набагато випередив свій час, і хоча його концепцію ОГАСу не було належно оцінено, вона ще й зараз за багатьма аспектами залишає позаду інформаційні проекти створення електронного уряду як принципово нового механізму управління державою в постіндустріальному суспільстві.

У доповіді порушено питання: «Чи спроможний ОГАС відповісти на виклики, що постали нині перед державним управлінням в Україні?» Для пошуку відповіді було, зокрема, здійснене порівняння вимог до ОГАСу з вимогами, що зараз висувуються до ІТ-забезпечення державного сектору. Автором доповіді було зроблено висновок, що ОГАС за своєю сутністю відповідає новітнім вимогам щодо організації державної ІТ-архітектури (як єдиного програмно-апаратного комплексу, з’єднаного каналами швидкісного зв’язку) та її змістового наповнення (технології управління бізнес-процесами).

На основі порівняльного аналізу феноменів ОГАСу та електронного уряду було обґрунтовано, що американська практика розвитку *Back office* електронного уряду, досвід Росії щодо впровадження ДАС «Управління», встановлені пріоритети розвитку ІКТ для потреб



Встановлено, що керівні документи державної політики мають бути результатами процесу стратегічного планування. Розкрито їх функції та відмінності від інших нормативно-правових актів.

Наголошено, що й досі на законодавчому рівні існує принципове незрозуміння того, що керівні документи державної політики не обмежуються стратегіями, програмами, планами, а включають і доктрини, концепції та національні проекти. Доведено, що наявні спроби законодавчого визначення термінології, створення системи та запровадження класифікації документів (що здійснюються в межах підготовки проекту Закону України «Про державне стратегічне планування») не вирішують даної проблеми й до певної міри сприятимуть лише подальшому закріпленню поточного підходу до таких видів нормативних актів.

Досліджено підходи до вибору та варіанти узагальнень, що характеризують сукупність названих документів. З використанням правил формальної логіки та обмеженнями, що накладає нормопроектна техніка, визначено відповідне родове поняття та обрано термін, що його позначатиме. З'ясовано характерні вияви проблеми ототожнення в контексті функціонування керівних документів державної політики.

Проаналізовано чинні та проєктовані керівні документи державної політики в інформаційній сфері за видами; суспільне сприйняття їх як системи. Обґрунтовано роль ієрархічності у формуванні зазначених документів. Розмежовано поняття «формально-логічної ієрархії» та «ієрархії за юридичною силою». Визначено механізм встановлення ієрархії керівних документів державної політики та вироблено рекомендації.

Доповідь було презентовано на засіданні «круглого столу», матеріали якого опубліковано в другій частині брошури.

Розвиток європейської системи протиракетної оборони : позиція України : аналіт. доп. / Є. В. Малярєвський, А. І. Шевцов, Т. В. Брежнева. – К. : НІСД, 2011. – 40 с.

В аналітичному огляді розглянуто сучасну архітектуру ПРО Європи, визначено її особливості порівняно з попередньою архітектурою ПРО адміністрації Джорджа Буша. Дано характеристики протиракетного комплексу *Aegis* та ракет *SM-3*, сучасних і перспективних варіантів.

Автори огляду відзначають, що ухвалена на Лісабонському саміті НАТО 2010 року американська програма створення системи протиракетного захисту території Європи почала активно реалізовуватися відповідно до запропонованого США поетапного адаптованого підходу. Після введення в дію радару ПРО в Туреччині на початку 2012 року закінчується перший етап розгортання, і система ЄвроПРО стає спроможною захищати південні та південно-східні території Європи. Підсумки першого етапу планується розглянути у травні 2012 року на саміті НАТО у Чикаго.

Ідея ЄвроПРО підтримана всіма країнами Європи, а п'ять із них – Румунія, Польща, Туреччина, Іспанія та Нідерланди – вже визначились із власним внеском у її розбудову. На території Румунії та Польщі буде розміщено наземні бази ракет *SM-4*, а в Іспанії базуватимуться морські судна системи *Aegis*.

Один із головних аргументів необхідності розгортання нової системи ПРО пов'язують із загрозами, що виникають у зв'язку з реалізацією іранських ракетної та ядерної програм. Особливу стурбованість багатьох країн, зокрема і Європи, викликає ця програма, оскільки керівництво Ірану продовжує її реалізовувати, незважаючи на дію санкцій РБ ООН 2010 року. За оцінками експертів, Тегеран потенційно може оволодіти ядерною зброєю вже в найближчі 2-3 роки. Аналізуючи перебіг реалізації



ракетної та ядерної програм Ірану, автори огляду оцінюють можливі сценарії розвитку подій, визначають рівень загрози для Європейського субконтиненту.

Втім, незважаючи на активний розвиток іранських атомних досліджень, жодних доказів щодо воєнної спрямованості цієї програми не існує, є лише підозри. Через це наявні суттєві протиріччя в оцінці рівня загрози Ірану в майбутньому між США і НАТО та Росією і Китаєм. Різними є і напрями вирішення іранської «ядерної проблеми». Так, США та ЄС у 2012 році додатково до існуючих санкцій ввели мораторій на постачання іранської нафти, а Ізраїль відкрито розглядає варіант військового удару по іранських ядерних об'єктах.

Досі не досягнуто жодної домовленості між США/НАТО та Росією стосовно співробітництва у побудові ЄвроПРО: НАТО відхилило російські пропозиції щодо секторальної системи захисту, а США відмовляються надати РФ офіційні юридичні гарантії неспрямованості системи ПРО проти Росії в майбутньому. В доповіді детально розглянуто розбіжності в питанні щодо ПРО між США та РФ та їх вплив на систему європейської безпеки. Проаналізовано останні кроки Москви в контексті заяви президента Дмитра Медведєва щодо ПРО від 23 листопада 2011 року.

Розглянуто доцільність і можливість залучення України до системи ЄвроПРО, проаналізовано сценарії та перспективи розвитку ситуації. Зазначено, що через розбіжності між США та РФ питання участі України в ЄвроПРО в практичній площині не обговорюється, незважаючи на її сприятливе для розташування об'єктів ПРО географічне положення та бажання активніше долучитися до розбудови цієї системи.

АННОТАЦИИ / SUMMARY

Кравчук Ирина Викторовна, Снигирь Елена Валентиновна

Институциональные вопросы имплементации Соглашения об ассоциации между Украиной и Европейским Союзом

С целью системного выполнения Украиной обязательств, предусмотренных Соглашением об ассоциации с Европейским Союзом, разработаны рекомендации для системы координации политики европейской интеграции на государственном уровне, которая будет включать институциональный механизм, а также разработку и принятие Национальной программы имплементации Соглашения об ассоциации.

Ключевые слова: европейская интеграция, институциональный механизм, Соглашение об ассоциации.

Kravchuk Irina, Snigyr Olena

Institutional Issues of the Implementation of the EU-Ukraine Association Agreement

The recommendations on the system of coordination of European integration at the state level, that will include institutional mechanism, as well as development and adoption of the National program of implementation of the Association Agreement with the European Union, are elaborated to implement Ukraine's commitments envisaged by this agreement.

Key words: European integration, institutional mechanism, association agreement.

Покрышка Дмитрий Степанович

Торговые отношения Украины с Европейским Союзом в условиях глобальной неопределённости

Исследованы особенности и факторы динамики внешней торговли товарами между Украиной и Европейским Союзом. Определены структурные характеристики торгового взаимодействия Украины с ЕС.

Ключевые слова: внешняя торговля, конкурентоспособность, структура торговли, финансово-экономический кризис.

Pokryshka Dmytro

Ukraine's Trade Relations with the European Union under the Conditions of Global Uncertainty

The particularities and factors of dynamics of foreign merchandise trade between Ukraine and the European Union are studied. The structural features of Ukraine's trade interactions with the EU are defined.

Key words: foreign trade, competitiveness, trade structure, financial and economic crisis.

Резникова Ольга Александровна

Особенности организационного и институционального обеспечения интеграционных процессов в ЕС на современном этапе

Рассмотрены проблемы организационного и институционального обеспечения функционирования Европейского Союза в условиях развёртывания регионального экономического кризиса. Проанализированы особенности деятельности новосозданных наднациональных органов управления ЕС.

Ключевые слова: интеграция, Европейский Союз, экономический кризис, наднациональные органы управления.

Reznikova Olga

Features of the Organizational and Institutional Provision of the Integration Processes in the EU at the Present Stage

The problems of the organizational and institutional functioning of the European Union in the conditions of regional economic crisis deployment are studied. The features of functioning of the newly created supranational authorities of the EU are analyzed.

Key words: integration, the European Union, economic crisis, supranational authorities.

Лендьел Мирослава Александровна

Влияние процессов европеизации на улучшение стандартов и практики управления в регионе Центральной Европы

Проанализированы разные концептуальные подходы к пониманию понятия «европеизация», в частности такой аспект, как влияние на систему управления (*governance*) в странах Европейского

Стратегічні пріоритети, №1 (22), 2012 р.

Союза. Сделан вывод, что в обществах Центральной Европы принцип политической обусловленности был решающим фактором внедрения на субнациональных уровнях стандартов и практик управления, институционализированных ЕС. Эффективность внедрения этих инноваций зависела от достигнутого уровня демократичности субнациональных институтов и процессов.

Ключевые слова: европеизация, Европейский Союз, Центральная Европа, политическая обусловленность, субнациональные уровни управления.

Lendel Myroslava

Influence of the Europeanization Processes on the Government Standards and Practices in the Central European Region

Different conceptual approaches towards the sense of Europeanization notion are analyzed, including the influence on the governance system in European Union's member countries. The conclusion is made that in the Central European societies the principle of the political conditionality was the main factor of the EU standards and practices' introduction on the sub-national levels. The efficiency of the implementation of those innovations depended on the gained level of democracy in the environment of the sub-national institutes and processes.

Key words: Europeanization, European Union, Central Europe, political conditionality, sub-national levels of government.

Климович Сергей Александрович

Government relations в Европейском Союзе: прошлое, настоящее, будущее

Исследовано состояние рынка *Government Relations (GR)* в Европейском Союзе. Проанализировано юридическое обеспечение отношений бизнеса с Европарламентом и Еврокомиссией, а также механизмы влияния групп интересов на процесс принятия решений в институциях ЕС. Отмечено, что этот опыт является важным для Украины, последовательно реализующей курс на евроинтеграцию.

Ключевые слова: государственное управление, связи с общественностью, *Government Relations*, лоббизм, *Public Affairs*, адвокация, Европейский Союз.

Klimovych Sergii

Government Relations in the European Union: Past, Present, Future

The market of the government relations (GR) in the European Union is studied. The legal provision of business' relations with the Europarlament and Eurocomission is analyzed, as well as the mechanisms of interest groups' influence on the decision-making in the EU institutions. It is noted that this experience is important for Ukraine, consistently implementing the policy of European integration.

Key words: public administration, public relations, government relations, lobbying, public affairs, advocacy, European Union.

Кушнир Марина Алексеевна

Институционально-правовое обеспечение реформирования местного самоуправления в Украине

Отмечено, что реформирование местного самоуправления – насущная потребность современной Украины, которая требует соответствующего законодательного урегулирования. Исследованы основные институционально-правовые проблемы местного самоуправления в Украине и пути их законодательного решения.

Ключевые слова: делегированные полномочия, местное самоуправление, Конституция Украины, уровни местного самоуправления.

Kuhnir Maryna

Institutional and Legal Providing of the Local Self-government Reforming in Ukraine

Pointed out that the local self-government reforming is a vital necessity for the modern Ukraine, that requires appropriate legislative settlement. The main institutional and legal problems of the local self-government in Ukraine and the ways of their legislative decision are studied.

Key words: delegated powers, local self-government, the Constitution of Ukraine, levels of local self-government.

Баровская Анастасия Валерьевна

Руководящие документы государственной политики: теоретико-методологические основания определения

Проведён наукометрический анализ проблемы функционирования «основ», «доктрин», «концепций», «стратегий», «программ», «национальных проектов», «планов» как документов государственной политики. Определены сферы и тематика научных исследований, изучающих эту

проблему. Охарактеризованы особенности соответствующего украинского и российского научно-го дискурса. Исследованы подходы к выбору и варианты обобщений, характеризующие совокупность названных документов. С использованием правил формальной логики и ограничениями, которые накладывает нормопроектная техника, определено соответствующее родовое понятие и выбран термин, который его будет обозначать. Проанализированы характерные проявления проблемы отождествления в контексте функционирования руководящих документов государственной политики.

Ключевые слова: государственная политика, основы, доктрина, концепция, стратегия, программа, национальный проект, план.

Barovska Anastasiya

The Public Policy Documents: Theoretical and Methodological Grounds of the Definition

A scientific measuring analysis of the problem of functioning of different public policy documents such as “basis principles”, “doctrines”, “strategies”, “programmes”, “national projects”, and “plans” has been conducted. The spheres and themes of scientific research dealing with this topic have been defined. Peculiarities of Ukrainian and Russian scientific discourse have been pointed out. The approaches to select the documents mentioned and to generalise them have been studied. Applying the rules of formal logic within the limitation of law-making technique, a respective generic term and a specific name to signify it have been selected. A set of characteristic features of identification problem within the context of functioning of the documents mentioned have been disclosed.

Key words: public policy, basis principles, doctrine, concept, strategy, programme, national project, plan.

Суший Елена Владимировна

Публичная сфера коммуникативных практик: проблемы гармонизации политики и управления

Исследованы современное состояние и качество политической публичной сферы и коммуникативных практик. Выделены и проанализированы следующие вопросы: политическая ответственность, общественный контроль, транспарентность (открытость и прозрачность) власти. Подчёркнута их важность в развитии политического диалога и укрепления сотрудничества на основе социального партнерства.

Ключевые слова: коммуникативные практики, общественный контроль, культура, политическая ответственность, политический диалог, публичная сфера, социальное партнерство, транспарентность.

Sushyi Olena

The Public Sphere of Communicative Practices: Issues of the Harmonization of Public Policy and Administration

The modern condition and quality of the political public sphere are examined. The issues of political responsibility, public control, authorities' transparency are highlighted and analyzed. Their importance in developing political dialogue and reinforcing cooperation based on the public-social partnership is emphasized.

Key words: communicative practices public control, culture, political responsibility, political dialogue, public sphere, public-social partnership, public sphere, transparency.

Белинская Янина Васильевна, Быховченко Валентина Петровна

Механизм обеспечения финансовой стабильности: структура, инструменты, направления развития

Исследованы подходы к обеспечению финансовой стабильности в посткризисный период. Проанализированы риски, угрожающие финансовой стабильности, и инструменты их минимизации в Украине. Предложен механизм обеспечения финансовой стабильности, определены направления его развития в Украине.

Ключевые слова: финансовая стабильность, финансовая система, системные риски, механизм обеспечения финансовой стабильности.

Belinska Yanina, Byhovchenko Valentyna

The Mechanism of Financial Stability Providing: Structure, Instruments, Directions of Development

The approaches to financial stability providing in the post-crisis period are studied. The risks to financial stability and the instruments of their minimization in Ukraine are analyzed. The mechanism to ensure financial stability is proposed, the directions of its development in Ukraine are defined.

Key words: financial stability, financial system, system risks, mechanism of financial stability providing.

Стратегічні пріоритети, №1 (22), 2012 р.

Жалило Ярослав Анатольевич, Снеговая Елена Юрьевна

Снижение зависимости экономики старопромышленных регионов Украины от внешнеэкономических факторов как стратегический ориентир структурной политики

Обоснована зависимость экономики старопромышленных регионов Украины от внешних рынков и доказана необходимость её снижения. Установлены риски, угрожающие стабильности экономики Украины, в частности её старопромышленных регионов, обусловленные внешнеэкономическим влиянием. Предложена система мер государственной экономической политики, направленных на снижение зависимости экономики старопромышленных регионов Украины от внешнеэкономических факторов.

Ключевые слова: старопромышленные регионы, внешнеэкономические факторы, риски стабильности экономики, ослабление зависимости от внешнеэкономических факторов.

Zhalilo Yaroslav, Snigova Olena

Reducing the Dependence of the Economy of Old-Industrial Regions of Ukraine on Foreign Economic Factors as a Strategic Goal of Structural Policy

The dependence of the economy of Ukraine's old-industrial regions on foreign markets is grounded, the necessity of its reducing is proved. The risks, threatening the stability of Ukraine's economy, in particular the old-industrial regions, from foreign economic factors, are determined. The system of measures of the state economic policy, aimed to reduce the dependence of old-industrial regions' economy on foreign economic factors, is proposed.

Key words: old-industrial regions, foreign economic factors, risks to economic stability, easing the dependence on foreign economic factors.

Белёвский Олег Анатолиевич

Необходимость и пути повышения социальной эффективности государственной жилищной политики

Рассмотрено нынешнее состояние обеспечения конституционного права граждан Украины на жильё. Оценена социальная эффективность действующих жилищных программ. Предложена модель повышения социальной эффективности государственной жилищной политики.

Ключевые слова: жилищное строительство, государственная жилищная политика, доступное жильё, социальная эффективность.

Belevskiy Oleg

The Necessity and Ways of Increasing the Social Efficiency of the State Housing Policy

The present state of providing the constitutional right of Ukraine's citizens for housing is studied. The social efficiency of the existing housing programs is estimated. A model to increase the social efficiency of the state housing policy is proposed.

Key words: house building, state housing policy, affordable housing, social efficiency.

Яценко Любовь Дмитриевна

Пути экологизации национальной экономики

Доказано, что обострение экологических проблем из-за увеличения антропогенной нагрузки на окружающую среду обуславливает необходимость адекватных изменений практик хозяйствования. Определены пути экологизации экономики как необходимого условия устойчивого развития общества.

Ключевые слова: окружающая среда, природопользование, экологизация, «зеленая экономика», инвестиции, инновации, модернизация.

Yatsenko Lyubov

The Ways of the National Economy Ecologization

Proven that the intensifying of ecological problems due to the increasing anthropogenic pressure on the environment determine the necessity of adequate changes in management practices. The ways of greening the economy, as a prerequisite for society's sustainable development, are defined.

Key words: environment, natural resource use, ecologization, «green economy», investments, innovations, modernization.

Малиновская Елена Анатольевна

Двойное гражданство в контексте миграционных перемещений эпохи глобализации: угроза или закономерность?

Проанализирована эволюция научных и политических взглядов на двойное гражданство в контексте интенсификации миграционных процессов. Сделан обзор типичных подходов к этому феномену, применяемых зарубежными государствами. Оценена целесообразность использования их опыта в Украине.

Ключевые слова: двойное гражданство, международная миграция, права человека.

Malynovska Olena

The Dual Citizenship in the Context of the Migratory Movements of the Globalization Epoch: Threat or Regularity?

The evolution of the scientific and political views on the dual citizenship in the context of the intensification of migration processes is analysed. The typical approaches to this phenomenon in the foreign countries are reviewed. The suitability of the usage of their experience in Ukraine is assessed.

Key words: dual citizenship, international migration, human rights.

Курий Лилия Александровна

Решение миграционных проблем в Украине и развитие человеческого потенциала

Определены и проанализированы основные проблемы социально-экономического развития Украины, связанные с международной миграцией. Исследовано взаимовлияние миграционных процессов и развития человеческого потенциала. Предложены меры миграционной политики для создания возможностей формирования и накопления человеческого потенциала за счёт миграции.

Ключевые слова: миграционные процессы, человеческий потенциал, миграционная политика.

Kuriy Liliya

The Settlement of Migration Problems in Ukraine and the Human Capacity Development

The main problems of socio-economic development of Ukraine related to the international migration are defined and analyzed. Migration and human capacity development interaction are studied. The migration policy measures to create opportunities for human capacity formation and accumulation due to migration are suggested.

Key words: migration, human capacity, migration policy.

Розумна Оксана Петровна

Европейский опыт политики мультикультурализма: последствия и прогнозы

Проанализированы теоретические основы политики мультикультурализма в Европе в связи с предыдущими этапами решения этнокультурных проблем (ассимиляция) и политикой межкультурного диалога. Прослежена связь между дискуссиями о европейской идентичности и новой культурной политикой Совета Европы.

Ключевые слова: мультикультурализм, культурное разнообразие, межкультурный диалог, европейская идентичность.

Rozumna Oksana

The European Experience of Multiculturalism Policy: Implications and Predictions

The theoretical principles of multiculturalism policy in Europe in connection with the earlier stages of the political solution of ethnic and cultural issues (assimilation) and the policy of intercultural dialogue are analyzed. The link between discussions on European identity and a new cultural policy of the Council of Europe is traced.

Key words: multiculturalism, cultural diversity, intercultural dialogue, European identity.

Мазука Людмила Ивановна

Проблемы интеграции ромов в украинское общество: современное состояние и пути решения

На основе индикаторов, определяющих уровень интеграции ромов в украинское общество, а именно уровня взаимодействия с местным населением, возможностей трудоустройства, доступа к образованию и медицине, отношений с правоохранительными органами, проанализировано современное состояние ромского меньшинства в Украине. Поданы рекомендации относительно ускорения темпов интеграции ромов в украинское общество.

Ключевые слова: ромы, интеграция, меньшинство, дискриминация, толерантность.

Mazuka Liudmyla

Problems of Gypsies' Integration in the Ukrainian Society: the Modern State and Ways of Decision

On the basis of indicators, defined the level of gypsies' integration in the Ukrainian society, namely the level of cooperation with a local population, employment opportunities, access to education and medicine, relations with law enforcement authorities, the modern state of gipsy minority in Ukraine is analysed. The recommendations related to the acceleration of the rates of gypsies' integration in the Ukrainian society are proposed.

Key words: gypsies, integration, minority, discrimination, tolerance.

Здиорук Сергей Иванович, Ищенко Андрей Юрьевич

Трансформационный потенциал современных технологий в науке и образовании: мировые тенденции и перспективы для Украины

Стратегічні пріоритети, №1 (22), 2012 р.

Проанализировано специфику влияния современных информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) на научные исследования и сферу образования. Предоставлена характеристика основных специализированных образовательных инструментов ИКТ (электронные библиотеки, системы управления обучением). Определены наиболее актуальные направления использования потенциала ИКТ для украинской образовательно-научной системы.

Ключевые слова: информационные технологии, наука, образование, электронные библиотеки, управление образованием.

Zdioruk Sergii, Ishchenko Andrii

Transformative Potential of the Modern Technologies for Science and Education: World Trends and Prospects for Ukraine

The specifics of modern information and communication technologies' (ICT) impact for scientific research and education are analyzed. The main specialized educational ICT tools (digital libraries, learning management systems) are characterized. The directions of the employment of the most relevant for Ukrainian educational and scientific system ICT are identified.

Key words: information technologies, science, education, digital libraries, education management.

Пашков Виктор Александрович

Стратегии модернизации высшего образования: мировой опыт (вторая половина XX – начало XXI века)

Проанализированы основные стратегии модернизации высшего образования, которые применялись ведущими странами мира во второй половине XX – в начале XXI века. Сделаны выводы о возможности и необходимости использования опыта реализации модернизационных стратегий в системе высшего образования Украины.

Ключевые слова: высшая школа, реформа образования, общегосударственная стратегия, государственная образовательная политика.

Pashkov Viktor

Strategies of the Higher Education Modernization: the World Experience (the second half of 20th – the beginning of 21th century)

The main strategies of higher education modernization, used by the world leading countries in the second half of 20th – at the beginning of 21th century, are analyzed. The conclusions about possibility and necessity to use the experience of the realization of modernization strategies in Ukraine's system of higher education are drawn.

Key words: higher school, education reform, national strategy, state education policy.

Чуприй Леонид Васильевич

Развитие украинского книгоиздания в контексте реализации гуманитарной политики государства

Проанализированы проблемы книгоиздательской отрасли в Украине и предложены пути их решения. С учётом зарубежного опыта книгоиздания определены направления совершенствования государственной политики в издательской сфере.

Ключевые слова: книга, книгоиздание, гуманитарная политика.

Chuprij Leonid

Development of the Ukrainian Book Publishing in the Context of the State Humanitarian Policy

The problems of Ukraine's publishing industry are analysed, and the ways of their solution are proposed. Taking into account the foreign experience of book publishing, the directions to improve the state policy in this sphere are defined.

Key words: book, book publishing, humanitarian policy.

Бегма Виталий Николаевич, Шимов Юрий Юрьевич

Военно-техническое сотрудничество Украины в условиях внеблоковости: цели, направления, стратегия

Проанализирована система военно-технического сотрудничества (ВТС) Украины в аспекте определения приоритетов её развития в условиях внеблоковости страны. Отмечена важность эффективного ВТС для успешного проведения глубокой военной реформы, нацеленной на создание Вооруженных сил, способных надёжно защитить интересы Украины, и формирование национального оборонно-промышленного комплекса (ОПК). Определены главные проблемы ВТС Украины с иностранными государствами, направления и пути их решения.

Ключевые слова: военно-техническое сотрудничество, угрозы и риски, Вооруженные силы Украины, вооружения и военная техника, оборонно-промышленный комплекс.

Behma Vitalii, Shymov Yurii

Military-Technical Cooperation of Ukraine in the Conditions of Neutrality: Aims, Directions, Strategy

The system of military-technical cooperation (MTC) of Ukraine is analysed in the aspect of defining the priorities of its development in the conditions of country's neutrality. The importance of effective MTC for successful realization of the deep military reform, aimed at creation of Armed forces, reliably capable to protect the interests of Ukraine, and formation of the national defensive-industrial complex (DIC), is accented. The main problems of Ukraine's MTC with the foreign states, as well as directions and ways of their solutions, are defined.

Key words: military-technical cooperation, threats and risks, Armed forces of Ukraine, armaments and military equipment, defense-industrial complex.

Свергунов Александр Алексеевич

Тенденции развития оборонной промышленности в условиях глобализации

Современные проблемы развития мировой оборонной промышленности в условиях глобализации рассмотрены в контексте укрепления экономической безопасности. Проанализированы тенденции развития мировой оборонной промышленности, иностранный опыт в этой сфере и возможности его использования в Украине.

Ключевые слова: оборонная промышленность, оборонно-промышленный комплекс, глобализация, военно-техническое сотрудничество, вооружения и военная техника, экономическая безопасность.

Svergunov Olexandr

The Trends of the Defense Industry Development in the Conditions of Globalization

The current problems of the world defense industry development in the conditions of globalization are considered in the context of the economic security strengthening. The trends of the world defense industry development, the foreign experience in this sphere and the possibility to use it in Ukraine are analysed.

Key words: defense industry, defense-industrial complex, globalization, military-technical cooperation, weapons and military equipment, economic security.

Рубель Карина Викторовна, Скоробреха Елена Сергеевна

Особенности информационного сопровождения дипломатической поддержки ВТС Украины (на примере украинско-китайских и украинско-бразильских отношений в 2010–2011 годах)

Рассмотрена специфика политических методов поддержки военно-технического сотрудничества (ВТС) в условиях информационного противоборства. Проанализировано влияние информационного фактора на ВТС. Поданы рекомендации относительно оценки информационных угроз, прогнозирования информационно-психологических операций в сфере ВТС и организации противодействия им.

Ключевые слова: военно-техническое сотрудничество (ВТС), информационное противоборство, информационно-психологические операции, средства массовой информации (СМИ), дипломатическая поддержка.

Rubel Karina, Skorobreha Olena

The Features of the Information Accompaniment for Diplomatic Support of Ukraine's Military-Technical Cooperation (on the Example of Ukrainian-Chinese and Ukrainian-Brazilian Relations in 2010–2011)

The specific of political methods of the military-technical cooperation (MTC) support in the conditions of information opposing is observed. The influence of the information factor on the military-technical cooperation is analyzed. The recommendations on information threats assessment, prognostication of the information-psychological operations in the MTC sphere and resistance to them are presented.

Key words: military-technical cooperation (MTC), information opposing, information-psychological operations, diplomatic support.

Шаталова Ольга Георгиевна

Управление оборонной сферой: европейский опыт и украинские реалии

Проанализированы полномочия и функции советов национальной безопасности и парламентов европейских стран в оборонной сфере. Оценена возможность внедрения европейского опыта в Украине. Внесены предложения по повышению эффективности соответствующих органов управления.

Ключевые слова: управление оборонной сферой, Совет национальной безопасности, парламентский контроль.

Стратегічні пріоритети, №1 (22), 2012 р.

Shatalova Olga

Administration of the Defense Sphere: European Experience and Ukrainian Realities

The competences and functions of the national security councils and the parliaments of the European countries in the defense sphere are analysed. The possibilities to implement the European experience in Ukraine are estimated. The ways to increase the efficiency of the corresponding authorities are proposed.

Key words: administration of the defense sphere, National Security Council, parliamentary control.

Мхитарян Наталия Игоревна

Особенности формирования современной внешней политики Турции

Рассмотрены основные принципы, тенденции и особенности формирования внешней политики Турецкой Республики после прихода к власти в 2002 году Партии справедливости и развития.

Ключевые слова: внешняя политика Турецкой Республики, принципы внешней политики, турецкий фактор, концепция «Стратегической глубины», «центральная страна», «торгующая страна».

Mhitarian Natalia

The Features of the Forming of Turkey's Modern Foreign Policy

The article researches main principles, tendencies and peculiarities of the formation of the foreign policy of the Turkish Republic after the Party of Justice and Development came to power in 2002.

Key words: foreign policy of the Turkish Republic, principles of foreign policy, Turkish factor, «Strategic Depth» concept, «central country», «trading country».

Гуцало Мария Григорьевна

Терророгенная обстановка на Северном Кавказе: проблемные вопросы, меры противодействия политическому насилию

Дана общая оценка терророгенной ситуации на Северном Кавказе. Определены причины распространения терроризма в отдельных республиках этого региона Российской Федерации.

Ключевые слова: терророгенная ситуация, распространение терроризма, Северокавказский регион РФ, радикальная исламистская идеология, процессы радикализации, насилия.

Gutzalo Mariya

Terrorogenic Situation on the North Caucasus: Problem Questions, Measures of Counteraction to Political Violence

The general assessment of the terrorogenic situation on the North Caucasus is provided. The causes of the terrorism spread in some republics of this region of the Russian Federation are defined.

Key words: terrorogenic situation, terrorism spread, North Caucasian region of the RF, radical Islamist ideology, processes of radicalization, violence.

Кобзаренко Андрей Николаевич

Особенности регионализма в Южной Азии

Рассмотрены особенности развития интеграционных процессов в Южной Азии. Выделены и проанализированы факторы, влияющие на формирование южноазиатского регионализма. Сделаны выводы о соотношении факторов экономического сотрудничества и безопасности в развитии СААРК.

Ключевые слова: Южная Азия, регионализм, Южноазиатская ассоциация регионального сотрудничества, СААРК, региональная интеграция.

Kobzarenko Andriy

Features of the South Asian Regionalism

The particularities of the regional integration processes in the South Asia are studied. Factors influencing the patterns of the South Asian regionalism are identified and analysed. The conclusions about the correlation of economic cooperation and security considerations in the development of SAARC are made.

Key words: South Asia, regionalism, South Asian Association for Regional Cooperation, SAARC, regional integration.

Заводовский Илья Анатольевич

Влияние внутривнутриполитических факторов на формирование внешней политики Республики Беларусь (первая половина 1990-х)

Исследован период становления Республики Беларусь (1990–1994 гг.) в контексте влияния внутривнутриполитических процессов на формирование её внешней политики. Проанализировано взаимодействие политических элит. Сделаны выводы относительно факторов, повлиявших на выбор

внешнеполитического курса, и условий, которые способствовали приходу к власти Александра Лукашенко.

Ключевые слова: Республика Беларусь, независимость, внутренняя политика, внешняя политика, украинско-беларусские отношения, постсоветское пространство.

Zavodovskiy Iliya

Influence of the Internal Political Factors on the Formation on the Foreign Policy of the Republic of Belarus (the first half of the 1990s)

The period of the Republic of Belarus formation (1990–1994) is studied in the context of the impact of domestic political processes on the formation of its foreign policy. The interaction of political elites is analyzed. The conclusions concerning the factors influenced the choice of foreign policy course and conditions, that brought Alexander Lukashenko to power, are done.

Key words: the Republic of Belarus, independence, internal policy, foreign policy, Ukrainian-Belarusian relations, post-Soviet space.

ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ

**Баровська
Анастасія Валеріївна**

кандидат наук з державного управління старший консультант відділу досліджень інформаційного суспільства та інформаційних стратегій НІСД

**Бегма
Віталій Миколайович**

доктор економічних наук, завідувач відділу оборонних стратегій та військово-технічної політики НІСД

**Белінська
Яніна Василівна**

доктор економічних наук, професор, провідний науковий співробітник відділу економічної стратегії НІСД

**Биховченко
Валентина Петрівна**

старший викладач кафедри фінансів Національного університету державної податкової служби України

**Більовський
Олег Анатолійович**

старший консультант відділу соціальної політики НІСД

**Гуцало
Марія Григорівна**

кандидат політичних наук, головний консультант відділу стратегій реформування сектору безпеки НІСД

**Жаліло
Ярослав Анатолійович**

кандидат економічних наук, старший науковий співробітник, заслужений економіст України, перший заступник директора НІСД

**Заводовський
Ілля Анатолійович**

аспірант відділу глобалістики та безпекових стратегій НІСД

**Здіорук
Сергій Іванович**

кандидат філософських наук, доцент, заслужений діяч науки і техніки України, завідувач відділу гуманітарної політики НІСД

**Ищенко
Андрій Юрійович**

кандидат філологічних наук, старший науковий співробітник відділу гуманітарної політики НІСД

**Клімович
Сергій Олександрович**

магістр журналістики, аспірант НІСД

**Кобзаренко
Андрій Миколайович**

кандидат політичних наук, старший консультант відділу зовнішньої політики НІСД

**Кравчук
Ірина Вікторівна**

кандидат наук з державного управління, докторант кафедри державної політики та управління політичними процесами Національної академії державного управління при Президентові України

**Курій
Лілія Олександрівна**

магістр міжнародних економічних відносин, аспірант Хмельницького національного університету

**Кушнір
Марина Олексіївна**

кандидат наук з державного управління, головний консультант сектору стратегій регіонального розвитку відділу регіонального розвитку НІСД

**Лендьел
Мирослава Олександрівна**

кандидат історичних наук, доцент, провідний науковий співробітник Регіонального філіалу НІСД у м. Ужгороді

**Мазука
Людмила Іванівна**

кандидат історичних наук, головний консультант відділу політичних стратегій НІСД

**Малиновська
Олена Анатоліївна**

доктор наук з державного управління, старший науковий співробітник, радник при дирекції НІСД

**Мхитарян
Наталія Ігорівна**

кандидат політичних наук, старший науковий співробітник, головний консультант відділу зовнішньої політики НІСД

Пашков Віктор Олександрович	аспірант кафедри політології Дніпропетровського Національного Університету ім. О. Гончара, викладач
Покришка Дмитро Степанович	завідувач відділу економічної стратегії НІСД
Резнікова Ольга Олександрівна	кандидат економічних наук, заступник завідувача відділу глобалістики та безпекових стратегій НІСД
Розумна Оксана Петрівна	кандидат філософських наук, старший консультант відділу гуманітарної політики НІСД
Рубель Каріна Вікторівна	кандидат історичних наук, доцент кафедри міжнародних відносин Воєнно-дипломатичної академії
Свергунов Олександр Олексійович	кандидат технічних наук, доцент, провідний науковий співробітник відділу оборонних стратегій та військово- технічної політики НІСД
Скоробреха Олена Сергіївна	аспірант НІСД
Снігир Олена Валентинівна	кандидат політичних наук, завідувач сектору Європи відділу зовнішньої політики НІСД
Снігова Олена Юріївна	кандидат економічних наук, доцент, старший науковий співробітник відділу економічного зростання та структурних змін в економіці ДУ "Інститут економіки та прогнозування НАН України"
Суший Олена Володимирівна	кандидат філософських наук, доцент, докторант Національної академії державного управління при Президентові України
Чупрій Леонід Васильович	кандидат філософських наук, доцент, докторант відділу політичних стратегій НІСД
Шаталова Ольга Георгіївна	старший науковий співробітник Регіонального філіалу НІСД у м. Дніпропетровську
Шимов Юрій Юрійович	головний спеціаліст відділу оборонних стратегій та військово-технічної політики НІСД
Яценко Любов Дмитрівна	головний спеціаліст відділу екологічної та техногенної безпеки НІСД

ВИМОГИ ДО СТАТЕЙ

При підготовці матеріалів для публікації у щоквартальному науково-аналітичному збірнику НІСД «Стратегічні пріоритети» редакційна колегія збірника та видавці просять дотримуватися таких вимог:

- стаття має бути присвячена стратегічним орієнтирам розвитку України, пріоритетам державної політики України у тій чи іншій сфері, ключовим тенденціям світового розвитку;
- стаття має бути написана українською мовою й оформлена відповідним чином:
 - індекс УДК (на початку ліворуч);
 - дані про автора (на початку праворуч від тексту): прізвище, ім'я та по батькові (у називному відмінку); науковий ступінь, учене звання, посада, місце роботи (без скорочень); контактний телефон (разом із кодом міста); e-mail; іноземні автори вказують також назву країни;
 - назва статті (по центру);
 - анотація українською мовою (рекомендовано від трьох до п'яти рядків);
 - ключові слова (від трьох до п'яти);
 - анотації російською та англійською мовами у такому порядку і вигляді: прізвище, ініціали автора (виділити жирним курсивом); назва статті (виділити жирним прямим); (з абзацу) текст анотації; (з абзацу) ключові слова;
 - текст статті;
 - список використаних джерел, оформлений відповідно до чинних стандартів: ДСТУ ГОСТ 7.1:2006 «Система стандартів з інформації, бібліотечної та видавничої справи. Бібліографічний запис. Бібліографічний опис. Загальні вимоги та правила складання»; ДСТУ ГОСТ 7.80:2007 «Система стандартів з інформації, бібліотечної та видавничої справи. Бібліографічний запис. Заголовок. Загальні вимоги та правила складання»; ДСТУ 3582–97 «Інформація та документація. Скорочення слів в українській мові у бібліографічному описі. Загальні вимоги та правила»; ГОСТ 7.12–93 «Система стандартів по информации, библиотечному и издательскому делу. Библиографическая запись. Сокращение слов на русском языке. Общие требования и правила»; ISO 4:1997 «Information and documentation. Rules for the abbreviation of title words and titles of publications».

Зразки бібліографічних описів містяться у «Переліках та формах документів, які використовуються при атестації наукових та науково-педагогічних працівників», затверджених Наказом ВАК України від 29.05.07 № 342, – форма 23: «Приклади оформлення бібліографічного опису у списку джерел, який наводять у дисертації, і списку опублікованих робіт, який наводять в авторефераті»;

- у структурі статті повинні бути відображені обов'язкові елементи згідно з вимогами ВАК України до наукових статей (Постанова Президії ВАК України від 15.01.2003 р. № 7–05/1), а саме:
 - постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими чи практичними завданнями;
 - аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор;
 - виділення невирішених раніше аспектів загальної проблеми, яким присвячується стаття;
 - формулювання мети або цілей статті (постановка завдання);
 - виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів;
 - висновки з даного дослідження;
 - перспективи подальших розвідок у даному напрямі;
- обсяг статті, у тому числі зі списком використаних джерел, таблицями, схемами, анотаціями тощо, не повинен перевищувати 15 сторінок (А4) – 0,5 др. арк. (20 тис. знаків та пробілів); сторінки мають бути пронумеровані (зверху, по центру, без номера на першій сторінці);
- текст має бути набраний шрифтом Times New Roman, 13 кеглем через 2 інтервали; верхнє, нижнє і ліве поле – 2 см, праве – 1,5 см;
- зноски і примітки мають відповідати таким вимогам: зноски на джерела оформлюються за правилами бібліографічного опису літератури (у квадратних дужках номер джерела з посиланням на сторінку, наприклад, [7, с. 11]; примітки робляться посторінково, автоматично;
- ілюстративний матеріал має відповідати таким вимогам: графіки та діаграми мають бути зроблені у Microsoft Graph або Microsoft Excel; написи та підписи подано українською мовою; формули мають бути належним чином оформлені та зроблені у Microsoft Equation 3.0 і наступних версіях; якщо ілюстрації скановано, то вони мають бути записані у форматі .tiff з роздільною здатністю 300 dpi або у форматах .jpg, .eps; написи на ілюстраціях та підписи до них мають бути подані українською мовою. Малюнки з інтернету до друку не приймаються; схеми, зроблені у псевдографіці, мають бути згруповані; усі скановані малюнки мають бути у моделі Grayscale;
- стаття (ім'я файлу включає прізвище автора англійською) має бути набрана на комп'ютері (редактор MS Word 2003/2007 for MS Windows 2000/XP) і записана на електронному носіїві;
- стаття має бути прорецензована і рекомендована до друку та подаватися з рецензією фахівця з проблеми, що досліджується; рецензією наукового керівника, наукового консультанта (для аспірантів та докторантів), а також з рекомендацією відділу (кафедри), оформленою як витяг з протоколу засідання відділу (кафедри);
- текст статті, завізований автором власноручним підписом, подається у двох примірниках разом з електронним носієм, рецензіями та рекомендацією відділу (кафедри), файл статті також може бути надісланий електронною поштою;
- редакційна колегія залишає за собою право редагувати та скорочувати тексти;
- відповідальність за зміст несе автор;
- після опрацювання матеріали автору не повертаються.