ІНСТИТУТ ДЕРЖАВИ І ПРАВА
імені В. М. КОРЕЦЬКОГО
НАН УКРАЇНИ

Держава і право

ЗБІРНИК НАУКОВИХ ПРАЦЬ

Серія ПОЛІТИЧНІ НАУКИ

Випуск 77

Київ
Видавництво «Юридична думка»
2017

Затверджено до друку
та рекомендовано до поширення через мережу Інтернет
Вченою радою Інституту держави і права
ім. В.М. Корецького НАН України
(протокол № 9 від 19 вересня 2017 р.)

Збірник затверджено Міністерством освіти і науки України як наукове фахове видання, в якому можуть публікуватися результати дисертаційних досліджень

Збірник включено до міжнародної наукометричної бази *Index Copernicus international* (Варшава, Польща). Статті збірника прирівнюються до публікацій у зарубіжних фахових виданнях

Редакційна колегія

Шемшученко Ю. С. – доктор юридичних наук, академік НАН України (голова редколегії); **Кресіна І. О.** – доктор політичних наук (головний редактор); **Акуленко В. І.** – доктор юридичних наук; **Андрійко О. Ф.** – доктор юридичних наук; **Бабкін В. Д.** – доктор юридичних наук; **Батанов О. В.** – доктор юридичних наук; **Батлер Уїльям Елліот** – доктор юридичних наук, іноземний член НАН України (США); **Голосов Г. В.** – доктор політичних наук (Європейський університет, м. Санкт-Петербург, РФ); **Горбатенко В. П.** – доктор політичних наук; **Денисов В. Н.** – доктор юридичних наук; **Кваша О. О.** – доктор юридичних наук; **Коваленко А. А.** – доктор політичних наук; **Костенко О. М.** – доктор юридичних наук; **Кресін О. В.** – кандидат юридичних наук; **Кулинич П. Ф.** – доктор юридичних наук; **Лойко Л. І.** – доктор політичних наук; **Малишева Н. Р.** – доктор юридичних наук; **Нагребельний В. П.** – кандидат юридичних наук; **Оніщенко І. Г.** – доктор політичних наук; **Оніщенко Н. М.** – доктор юридичних наук; **Пархоменко Н. М.** – доктор юридичних наук; **Перегуда Є. В.** – доктор політичних наук; **Прилуцький С. В.** – доктор юридичних наук; **Сіренко В. Ф.** – доктор юридичних наук, член-кореспондент НАН України; **Скрипнюк О. В.** – доктор юридичних наук; **Тимченко Г. П.** – доктор юридичних наук; **Усенко І. Б.** – кандидат юридичних наук; **Хуторян Н. М.** – доктор юридичних наук; **Шкляр Л. Є.** – доктор політичних наук; **Ющик О. І.** – доктор юридичних наук.

Д 36 **Держава** і право: Збірник наукових праць. Серія Політичні науки. Випуск 77 / Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. Київ: Вид-во «Юридична думка», 2017. 188 с.

У збірнику висвітлюються проблеми теорії та методології політичної науки, основні етапи історії політичної думки, питання розвитку політичного життя і політичної влади, актуальні проблеми розвитку та вдосконалення політичної і партійної систем. Значна увага приділяється аналізу сучасних політичних процесів в Україні та зарубіжних державах.

Видання розраховане на науковців, викладачів, аспірантів і студентів, усіх, хто прагне отримати знання з політичних наук.

Адреса редакції

01601, Київ, вул. Трьохсвятительська, 4, к. 211
Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України
тел. 279-73-96, факс 278-54-74

ISSN 1563-3349

© Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2017
© Видавництво «Юридична думка», 2017

Розділ 1

ІСТОРІЯ ПОЛІТИЧНОЇ ДУМКИ

УДК 329.733(477) Бандера

Р. М. КОРШУК

КОНЦЕПЦІЯ НАЦІОНАЛЬНО-ВИЗВОЛЬНОЇ РЕВОЛЮЦІЇ В ТВОРЧІЙ СПАДЩИНІ СТЕПАНА БАНДЕРИ

Аналізується концепція національно-визвольної революції лідера ОУН(р) Степана Бандери. Аналізуються три основні можливі шляхи національного визволення – зовнішнє визволення, внутрішня еволюція режиму та національна революція, а також їх можливі комбінації. Досліджуються характерні риси національної революції, її функції та стадії розгортання, основні рушійні сили тощо. Вказується на універсальність програми національно-визвольної революції С. Бандери як революції поневоленої нації, що в союзі з іншими поневоленими націями прагне визволення з лабет багатонаціональної імперії.

Ключові слова: *національна революція, національно-визвольна революція, національна війна, націоналізм, колонія, метрополія, ОУН, російський імперіалізм.*

© *КОРШУК Роман Миколайович* – кандидат політичних наук, доцент кафедри політичних наук філософського факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Коршук Р.Н. **Концепция национально-освободительной революции в творческом наследии Степана Бандеры**

Анализируется концепция национально-освободительной революции лидера ОУН (р) Степана Бандеры. Анализируются три основные возможные пути национального освобождения - внешнее освобождение, внутренняя эволюция режима и национальная революция, а также их возможные комбинации. Исследуются характерные черты национальной революции, ее функции и стадии развертывания, основные движущие силы. Указывается на универсальность программы национально-освободительной революции С. Бандеры как революции порабощенной нации, которая в союзе с другими порабощенными нациями стремится освободиться из-под гнета многонациональной империи.

Ключевые слова: *национальная революция, национально-освободительная революция, национальная война, национализм, колония, метрополия, ОУН, российский империализм.*

Korshuk Roman. **The concept of the national liberation revolution in the creative heritage of Stepan Bandera**

This article analyzes the concept of a national revolution as formulated by the leader of the OUN (b) Stepan Bandera. It examines three main possible forms of national liberation: external liberation, regime's internal evolution and a national revolution, as well as possible combinations of these forms. The author investigates main characteristics of a national revolution, including its functions and the main stage, major driving forces etc. Some universal applications of Bandera's vision of a national liberation revolution are presented, in particular the way he saw this revolution as a possibility to unite with other oppressed nations in order to break free from the grips of a multinational empire.

Keywords: *national revolution, national liberation revolution, national war, nationalism, colony, metropolis, the OUN, Russian imperialism, Stepan Bandera.*

Видатний дослідник націоналізму Ентоні Сміт, аналізуючи підходи до даного феномена, зазначав, що «значення – націоналістичного руху – тісно пов'язане з націоналістичною ідеологією. Націоналістичний рух незбагненний без ідеології»[1]. Так само ідео-

логія незбагненна без ідеологів, а політичний рух, озброєний ідеологією націоналізму, неможливий без лідера, що не лише його очолює, але й виступає своєрідним символом такого руху. Без сумніву символом українського націоналізму як ідеології та політичного руху став Степан Андрійович Бандера. Для одних він став іконою, на яку ревно моляться, для інших – найбільш жахливим прокляттям, уособленням усього найгіршого, що є в українському націоналістичному русі.

Однак, подобається це комусь чи ні, але на даний час ім'я Степана Бандери виступає не тільки символом українського націоналізму, але й прапором боротьби за незалежність, що вкотре підтвердили події Революції Гідності та україно-російської війни. Не в останню чергу саме ці події зумовили зростання зацікавленості до постаті Бандери, його ролі в історії України.

Водночас, попри значну увагу до цієї постаті серед широкого загалу, все ж залишається багато білих плям, маловідомих сторінок, пов'язаних з його особистістю. Одна з таких плям – дослідження творчої спадщини С. Бандери.

Навряд чи варто порівнювати С. Бандеру з такими визначними ідеологами українського націоналізму, як Д. Донцов, М. Сціборський, Ю. Вассиян, В. Мартинець тощо. Провідник ОУН(р) ніколи не претендував на роль ідеологічного Зевеса (так в середовищі ОУН жартома називали Д. Донцова)[2], він не був теоретиком, відірваним від політичного руху і у своїй діяльності надавав перевагу практичним діям для здобуття української незалежності. Саме ці якості, на думку дослідника українського націоналізму Дж. Армстронга, зіграли ключову роль в тому, що саме С. Бандера очолив ОУН(р): «Саме тому це бунтівне угруповання вибрало лідера, який в найвищій мірі володів незламною волею і готовністю до відчайдушних дій»[3].

Серед питань, які в своїй творчості розглядав С. Бандера, центральне місце займає проблема національно-визвольної революції. В цій царині серед націоналістичних діячів він однозначно тримав першість, перебував в авангарді. Відповідно, метою даної статті є

аналіз концепції національно-визвольної революції в творчості Степана Бандери в період з 1946 по 1959 рр.

С. Бандера будував свою концепцію національної революції виходячи, перш за все, з української ситуації. Однак, можна цілком стверджувати, що концепція національної революції має універсальний характер – фактично йдеться про формування універсального проекту національної революції як боротьби поневоленої нації проти багатонаціональної імперії.

С. Бандера вважав, що визволення нації може відбутися трьома шляхами – усуненням колоніального панування зовнішніми силами, внутрішньою еволюцією режиму та національною революцією. Варто підкреслити, що хоча провідник в своїх роботах, аналізуючи ці шляхи, мав на увазі Україну, вони є універсальними та стосуються будь-якої поневоленої нації. Також існують випадки поєднання цих шляхів – «різні окремі комбінації»[4]. Усунення колоніального панування зовнішніми силами в українських реаліях, враховуючи тодішню ситуацію в світі, можливе лише одним засобом – війною: «Нема жадних виглядів на те, щоб інші держави могли усунути панування большевизму без війни, своїм натиском мирними засобами, чи самою загрозою пристосування мілітарної сили»[5]. Майбутній світовій війні та її ролі в українському питанні С. Бандера приділяє значну увагу. Ідея війни в той час витала в повітрі, військове протистояння між СРСР та західним блоком на чолі зі США вважалося невідворотним. Значна частина українських антибільшовицьких сил розглядала майбутню війну як основний шлях визволення України.

С. Бандера категорично заперечував тезу про зовнішнє визволення як вирішальний чинник здобуття Україною незалежності. Покладатися на нього не лише наївно, але й шкідливо. Подібна позиція нівелює потенціал власного народу, нав'язує в його свідомості уявлення про власну націю як об'єкт, а не суб'єкт міжнародних відносин. Водночас, провідник аж ніяк не заперечував роль війни в майбутньому визволенні та її взаємозв'язок з революцією. Саме поєднання зовнішнього визволення та національної революції є найбільш ймовірною комбінацією з поміж трьох основних шляхів

національного визволення. Ключова думка провідника в цьому випадку – зовнішнє визволення може бути хоч і важливим, але лише допоміжним засобом національного звільнення.

Шлях внутрішньої еволюції С. Бандера розглядав як найменш ймовірний, а в українському випадку майже нереальний. Еволюційний шлях трансформації режиму найменше корелюється з іншими шляхами визволення. Справжнє визволення України еволюційним шляхом можливе лише у випадку трансформації більшовизму не лише в політичній, але й в національній, культурній, економічній, соціальній та інших сферах. Подібна трансформація – це утопія, адже її наслідком буде розвал радянської імперії та повне усунення комуністичної ідеології.

Представники політичних сил поневолених народів, що плекають надію бодай на часткову лібералізацію режиму є мрійниками, далекими від реальності. В історії СРСР були приклади певної «лібералізації», однак. це було не прагнення змінити систему, а тактичний відступ, зумовлений слабкістю більшовизму та спротивом режиму. Приклади подібного тактичного відступу – НЕП та політика коренізації, дозволили виявити неблагонадійні елементи і обернулися подальшим наступом більшовицької імперії. Однією з основних причин уваги С. Бандери до питання можливості «лібералізації» радянського режиму були пов'язані зі смертю Й. Сталіна сподівання на зміни в СРСР. Однак, смерть «батька народів» і прихід до влади М. Хрущова суттєво не змінили радянську систему. Більш того смерть С. Бандери стала, мабуть, найкращою ілюстрацією неможливості змін в радянській системі. Степан Бандера повторив долю своїх попередників С. Петлюри та Є. Коновальця, вбитих за наказом Й. Сталіна. Від руки того ж самого вбивці був убитий ще один відомий український націоналіст, за іронією долі, ідейний опонент Бандери, Л. Ребет. Смерть Л. Ребета та С. Бандери мабуть найкраща ілюстрація, що М. Хрущов недалеко втік від свого ідейного батька Й. Сталіна.

На жаль, і сьогодні політика Москви в даному питанні не змінилася. А. Литвиненко, отруєний полонієм в Лондоні, Д. Воронен-

ков убитий кіллером в Києві – це лише найбільш відомі епізоди діяльності сучасних чекістів. Як і прогнозував С. Бандера, російський режим, попри зміни вивіски, за своєю сутністю не змінюється.

Третій шлях національного визволення «це протибольшевицька революція, насамперед національно-визвольна революція поневолених Москвою народів»[6]. Увага Степана Бандери до проблеми революції аж ніяк не обмежується суто українськими реаліями. Революції є одним з чинників, який створив сучасну цивілізацію. Фактично саме революція сформувала провідні західні нації, адже кожна з них пройшла у своєму розвитку революційний етап, який не тільки докорінно змінив їх обличчя але й виступив основним рушієм прогресу. Саме революція творить націю: «Національна революція — це народження США, які тільки через неї стали державою, а не колонією. Сьогоднішня Франція виводить свою республіканську еру від революції; Англія також завдячує свою демократію революції»[7]. Що собою являє революція? «Суть революції полягає в докорінній зміні, яка охоплює зміст і структуру державно-політичного, суспільного, духового й економічного життя одного, чи більше народів»[8]. Саме докорінні зміни об'єднують усі без винятку революції. Водночас, за цілим рядом ознак одні революції відрізняються від інших. Є два основні типи, або як пише провідник, «роди революції» – революція національна та революція соціальна (внутрішня, класова). Різниця між ними полягає в меті та рушійних силах революції. Соціальна або класова революція – це революція частини суспільства і її основною метою виступає усунення від влади певної політичної еліти, зміна державного ладу, суспільно-політичного устрою тощо. В поглядах С. Бандери на соціальну революцію простежуються певні паралелі з марксистським вченням. Водночас, оцінюючи більшовицьку революцію С. Бандера вказував на невідповідність революційних гасел комуністів та реального стану речей. Жовтневий переворот не знищив капіталізм, а сформував державний капіталізм – одну з найбільш диких форм визиску суспільства. Також більшовизм не знищив російський імперіалізм, а надав йому найвищої форми. «Комунізм — це тепер найважливіша форма за-

каптуреного московського імперіялізму»[9]. На відміну від соціальної, класової революції, національна революція - це «революційне змагання якогось народу проти чужоземного поневолення, визиску, позбавлення прав і можливостей свобідного розвитку»[10]. Якщо соціальна революція – це боротьба частини народу, то національна є боротьбою «всіх основних частин і суспільних прошарків даної нації»[11]. Водночас, національна революція не тільки інший тип революції, вона за своєю сутністю охоплює соціальну: «Національно-політичне визволення буде одночасно визволенням суспільно-економічним»[12]. Завданням національної революції виступає не лише побудова власної національної держави, але й зміна суспільно-політичного устрою нав'язаного колонізатором, забезпечення вільного розвитку нації в політичній, соціальній, економічній та інших сферах. Дана ідея набувала універсального характеру, що пізніше підтвердилося особливостями антиколоніальної боротьби поневолених народів в другій половині XX століття.

Перемога національної революції та формування національної держави з одночасною зміною суспільно-економічних умов аж ніяк не означає кінця революції. Вибух національної революції як правило зумовлює агресію колонізатора. «Безпосередньо після революційно-визвольного періоду може прийти період національно-оборонної війни»[13]. Відповідно національна революція на відміну від внутрішньої революції «є тотожна з національно-визвольною війною проти наїзника, національного ворога…. Соціяльні революції символізують барикади, національні – дивізії»[14]. Національно–визвольна революція фактично поєднує внутрішню революцію та війну.

Однією з характерних рис концепції національної революції виступає ідея опори на власні сили. В цьому питанні С. Бандера навряд чи був оригінальним – ідея орієнтації на власні сили – це одна з ключових ідей переважної більшості націоналізмів. Водночас, орієнтація на власні сили аж ніяк не означає, що національна революція – це революція виключно однієї нації. Повністю ігнорувати міжнародне становище – значить прирікати власну національну революцію

цію на поразку. Провідник виходив з позиції, що у боротьбі з московсько-більшовицькою імперією основними чинниками виступають три основні сили – власний революційний рух, зовнішні сили та інші поневолені імперією народи.

Зрозуміло, що в українських умовах «такими природними союзниками є народи, які борються з московсько-большевицьким поневоленням за свою національно-державну самостійність і не мають одні проти одних неприязних намірів»[15]. Однак, боротьба за незалежну Україну вимагає співпраці і з тими народами та державами, союзництво з якими (принаймні на етапі здобуття незалежності) навряд чи можливе з ряду причин – територіальних суперечок, історичних обставин минулого, політичної кон'юнктури тощо. Відповідно, окрім народів, що виступають природними союзниками існують ще народи-партнери: «Крім тривких союзів, може бути вартісним теж тимчасове обмежене партнерство для досягнення обопільно корисних часткових цілей, для обмеженої допомоги чи обміну, скільки воно не шкодить, а якоюсь мірою допомагає веденню власнопідметної політики й визвольної боротьби»[16]. С. Бандера виводить ряд принципів, на які така співпраця має спиратися: «цілковита суверенність у визначуванні й здійснюванні головних цілей і програмових постанов руху; невтручання чужинних чинників у внутрішні справи; невмішування в ділянки визвольної боротьби і діяльності руху, які лежать поза обсягом співдії; партнерські взаємовідносини в співпраці»[17].

Не відміну від еволюції, революція - це не лише кардинальний злам суспільно-політичного ладу, це прагнення до блискавичного зламу одночасно усіх елементів колоніальної системи. На думку С. Бандери, революція не має творити пустоти, а одразу має заповнювати усі лакуни суспільно-політичного життя. Можливо, таким чином лідер ОУН (р) прагнув уникнути одного з головних деструктивних елементів українських визвольних змагань 1917-20 років – отаманщини. Революційні органи будуються відповідно до актуальних вимог розгортання революції. Водночас, основним критерієм їхнього функціонування виступають не кон'юнктурні моменти сьо-

годення (хоча вони також присутні), а довгострокова перспектива революційних змін усіх сфер суспільно-політичного життя: «Хоч у їхньому оформленні буде багато рис тимчасовости, проте ж в основних засновках вони відповідають проекції тривалого пореволюційного ладу»[18]. Революційні перетворення – це довготривалий процес, що набуває ваги внаслідок поглиблення та розширення революційних змін. На початковому етапі революції ці перетворення носять як правило блискавичний характер, але з часом вони можуть набувати більш розміреного, поступового характеру.

Успішність революції має оцінюватись за критерієм перемоги революційних сил та ідей і лише кінцевий етап революції здатний дати оцінку революції загалом. Відповідно, С. Бандера відрізняє революції вдалі та невдалі: «Невдачною революцією називають такий революційний процес, який, дійшовши до стадії остаточної, вирішальної боротьби – до одвертого зриву, зазнає поразки і на тому кінчиться. Натомість таких процесів, що після започаткування і деякого тривання революційної боротьби знаникають, не дійшовши навіть до етапу остаточного зриву, не окреслюється повноцілою назвою революції, хіба її спробою»[19]. Національна революція не можлива без трьох основних рушіїв – революційної ідеї, революційної організації та революційної акції. Революційна ідея – це ідея українського націоналізму, без нього революція неможлива. С. Бандера розглядав націоналізм як державницьку ідеологію і, водночас, національно-визвольний рух: «український націоналістичний рух — це насамперед визвольний рух. Його головним призначенням і змістом є допровадити до визволення, державної суверенности й соборности України власною революційною боротьбою»[20]. Революційна організація виступає своєрідним авангардом революції, що не лише визначає її хід та втілює її в життя, але й залучає широкі маси до революційного процесу. Революційною організацією українського народу виступає ОУН – та сила, що не лише словом, а й ділом довела свою вірність ідеї боротьби за українську незалежність.

Революційна дія як практичний процес втілення революційної ідеї силами не лише революційної організації, але й усього народу,

може мати різноманітні форми та тактичні завдання в залежності від обставин. Однак, обличчя революції визначає не тактика, а стратегія радикальних змін, кінцевою метою яких є знищення дореволюційного суспільного ладу та колоніального панування СРСР і побудова незалежної України.

В стратегічному плані українська національна революція складається з трьох фаз: «Перша і друга — це фази боротьби, третя — державного будівництва»[21]. Доречно зазначити, що в деяких працях С. Бандера пише про дві фази[22], натомість в інших виокремлює три[23]. Суперечки в цьому не має, адже в першому варіанті мова йде про «дві головні фази»[24]. В другому варіанті виокремлення фаз революції не йдеться про третю фазу державного будівництва. Перша фаза полягає в окресленні та кристалізації революційної ідеї, формуванні структури революційної організації та розгортанні боротьби. Основною формою боротьби виступає поширення революційних ідей в масах, саботаж, підпільна і партизанська боротьба. Друга фаза – це фаза всенародного збройного повстання, фактично масової національної війни, що охоплює переважну більшість населення та територій країни. Сценарій цієї фази, на думку С. Бандери, може мати два основні варіанти. В першому випадку боротьба ведеться переважно силами партизанських з'єднань шляхом поступового опанування усіх теренів країни. В цьому випадку під тиском масових партизанських з'єднань, а за умови одночасної війни СРСР з західними державами, радянський режим внаслідок поразок на фронті та в тилу, змушений буде відступити з території України. Варто відзначити, що цей варіант можливий і без зовнішнього втручання. Сутність другого варіанту полягає в опануванні внаслідок масового повстання частини українських територій та формування на цих територіях незалежної держави з подальшим продовженням війни аж до повного краху радянського режиму. Обидва варіанти можуть бути взаємопов'язаними – частина української території вже визволена, натомість на підконтрольних більшовикам територіях продовжується партизанська боротьба та діє українське підпілля.

Третя фаза національної революції – це фаза розбудови національної держави. С. Бандера підкреслював, що в українському випадку повна перемога передбачає лише розвал радянської тоталітарної імперії і формування на її місці незалежних національних держав: «Третя фаза — будування на місці знищеного СССР незалежних національних держав, забезпечення їхньої незалежности назовні, здійснення ідей і програми визвольної революції в державному і суспільному ладі, у змісті і побудові цілого життя»[25].

Національна революція виконує дві основні функції. Перша функція спрямована на знищення старого ладу. Ця функція, за висловом С. Бандери, є деструктивною, адже вона спрямована на руйнування. Важливо, що розглядаючи цю функцію С. Бандера торкається питання моральної оцінки революції загалом. Революція не є цінністю сама по собі, цінність революції визначається «від якостей того ладу, який вона усуває, та від вартости нових ідей, нового порядку, які вона вводить на місце усуненого»[26]. Бандера не розглядав революцію як самоціль. Цінність будь-якої революції визначається, насамперед, майбутнім суспільним ладом, встановленим революцією.

Наступною функцією є побудова нового суспільного ладу згідно з програмою революційних перетворень. Цю функцію С. Бандера називає конструктивною. Обидві функції являють собою нерозривну цілісність – одна невіддільна від іншої і в процесі революції вони виконуються одночасно. Не можна побудувати новий лад, не усунувши кардинально дореволюційний порядок. Водночас, революція не має сенсу, якщо усе закінчиться лише знищенням колоніальних порядків.

Загалом програма української національно-визвольної революції спиралася на такі основні ідеї: «ставка на власнопідметну боротьбу власними силами; єдина дорога до визволення – протибольшевицька революція; революція широких народніх мас, з їх активною участю, а не самих організованих сил; спільний протибольшевицький фронт, визвольна революція народів за концепцією АБН, в якій Україна веде перед»[27].

«Поняття ідеологічних, програмових і політичних позицій українського націоналістичного, визвольно-революційного руху мусять бути предметом зацікавлення всіх, хто має будь-яке відношення чи заінтересування — позитивне чи неґативне — до цього руху»[28]. Це твердження провідника стосується не лише українського націоналізму загалом, але й, насамперед, його творчої спадщини. На жаль, сьогодні творча спадщина С. Бандери залишається малодослідженою. Натомість серйозний дослідник, якщо він звичайно ставить своїм завданням дослідження, а не повторення радянських штампів, з якого б ідейного табору він не був, не зможе не помітити актуальності цілого ряду ідей Степана Бандери. Лідер ОУН(р) виявився пророком: хоча Україна отримала незалежність мирним шляхом, в країні відбулося дві революції, які логічно перейшли в стадію національно-визвольної війни з російським імперіалізмом. Надзвичайно актуальними на даний момент є тези провідника щодо Росії та російського імперіалізму, а також основного засобу його повалення – об'єднання поневолених народів. Ідеї опори на власні сили, розгортання революційного процесу, поєднання в революції національних та соціальних моментів заслуговують на увагу не лише в контексті історії політичної думки України, але й задля уникнення помилок минулого.

1. *Сміт Д. Ентоні.* Національна ідентичність: пер. з анг. Київ: Основи, 1994. С. 81. **2.** *Зайцев О.* Український інтегральний націоналізм (1920-1930-ті роки): Нариси інтелектуальної історії: монографія / наук. ред. Ярослав Грицак. Київ.: Критика, 2013. С. 262. **3.** *Армстронг Джон.* Украинский национализм. Факты и исследования / пер. с англ. П.В. Бехтина. Москва: ЗАО Центрполиграф, 2008. С. 61. **4.** *Бандера Степан.* Перспективи української національно-визвольної революції // Перспективи Української революції: Репринтне вид. Дрогобич: Видавнича фірма «Відродження»,1998. С. 511. **5.** Там само. С. 511. **6.** Там само. С. 511. **7.** *Бандера Степан.* Проти ідейного роззброювання визвольної боротьби // Перспективи Української революції: Репринтне вид. Дрогобич: Видавнича фірма «Відродження», 1998. С. 249. **8.** *Бандера Степан.* Перспективи української національно-визвольної революції // Перспективи

Української революції: Репринтне вид. С. 532. **9.** Там само. С. 509. **10.** Там само. С. 534-535. **11.** Там само. С. 535. **12.** *Бандера Степан.* Третя Світова війна і визвольна боротьба // Перспективи Української революції: Репринтне вид. Дрогобич: Видавнича фірма «Відродження», 1998. С. 232. **13.** *Бандера Степан.* Перспективи української національно-визвольної революції // Перспективи Української революції: Репринтне вид. С. 594. **14.** *Бандера Степан.* Завдання ОУН під сучасну пору // Перспективи Української революції: Репринтне вид. Дрогобич: Видавнича фірма «Відродження», 1998. С. 262. **15.** *Бандера Степан.* Відкриті карти // Перспективи Української революції: Репринтне вид. Дрогобич: Видавнича фірма «Відродження». 1998. С. 277. **16.** *Бандера Степан.* Проти фальшування визвольних позицій // Перспективи Української революції: Репринтне вид. Дрогобич: Видавнича фірма «Відродження», 1998. С. 328. **17.** Там само. С. 328.**18.** *Бандера Степан.* Перспективи української національно-визвольної революції // Перспективи Української революції: Репринтне вид. С. 544. **19.** Там само. С. 533. **20.** *Бандера Степан.* Українська Національна революція, а не тільки протирежимний резистанс // Перспективи Української революції: Репринтне вид. Дрогобич: Видавнича фірма «Відродження», 1998. С. 161. **21.** *Бандера Степан.* До засад нашої визвольної політики // Перспективи Української революції: Репринтне вид. Дрогобич: Видавнича фірма «Відродження», 1998. С. 51. **22.** *Бандера Степан.* Перспективи української національно-визвольної революції // Перспективи Української революції: Репринтне вид. С. 573. **23.** *Бандера Степан.* До засад нашої визвольної политики // Перспективи Української революції: Репринтне вид. Дрогобич: Видавнича фірма «Відродження», 1998. С. 51. **24.** *Бандера Степан.* Перспективи української національно-визвольної революції. // Перспективи Української революції: Репринтне вид. С. 573. **25.** *Бандера Степан.* До засад нашої визвольної політики // Перспективи Української революції: Репринтне вид. Дрогобич: Видавнича фірма «Відродження», 1998. С. 51. **26.** *Бандера Степан.* Перспективи української національно-визвольної революції // Перспективи Української революції: Репринтне вид. С. 533. **27.** *Бандера Степан.* Пляновість революційної боротьби в краю // Перспективи Української революції: Репринтне вид. Дрогобич: Видавнича фірма «Відродження», 1998. С. 66. **28.** *Бандера Степан.* Проти фальшування визвольних позицій // Перспективи

Української революції: Репринтне вид. Дрогобич: Видавнича фірма «Відродження», 1998. С. 322.

Korshuk Roman. **The concept of the national liberation revolution in the creative heritage of Stepan Bandera**

This article analyzes the concept of a national liberation revolution elaborated by the OUN(b) leader Stepan Bandera. Among the central issues in Bandera's oeuvre was the concept of a national liberation revolution. In developing this concept, he clearly championed the nationalistic movement, was in the vanguard. Accordingly, the purpose of this article is to analyze the concept of a national liberation revolution, developed by Stepan Bandera in the period from 1946 to 1959.

S. Bandera believed that the liberation of a nation could occur in three ways: the elimination of the colonial rule by external forces, the internal evolution of the regime and a national revolution. External liberation may be important, but it could only play an auxiliary role in national liberation. Bandera regarded internal evolution as the least probable way of national liberation, and in the case of Ukraine, almost unrealistic. Genuine liberation of Ukraine through evolutionary means could only be achieved if the Bolshevik rule would be transformed not only the political, but also in the national, cultural, economic, social and other spheres. Such transformation was a utopia. The third way of national liberation was a national-liberation revolution by the peoples enslaved by Moscow.

The essence of a revolution is a radical transformation, encompassing political, social, spiritual and economic life of one or more peoples. There are two main types of a revolution – a national and a social one (internal, class-defined). A social or class revolution is a revolution undertaken by one part of the society and its main goal is the overthrow of a certain political elite, change of a regime, social and political system, etc. A national revolution is a revolutionary struggle of a certain nation against foreign subjugation. A national revolution is not only another form of a revolution, it embraces the social one. The victory of a national revolution and the formation of a national state with simultaneous change in the socio-economic conditions of the country do not necessarily mean the end of the revolutionary struggle. The launch of a national revolution, as a rule, leads to aggressive actions by a colonizer. A national liberation revolution actually combines an internal revolution and a liberation war.

In the long run, a Ukrainian national revolution consists of three phases. The first and second are the phases of the revolutionary struggle; the third one is the state building stage. The first phase consists of the outlining and crystallization of a revolutionary idea, the formation of a structure of the revolutionary organization and the unfolding of the struggle. The main forms of the struggle are the spread of revolutionary ideas among the masses, sabotage, clandestine and partisan struggle. The second phase is the phase of a nationwide armed uprising, an actual popular national war that includes the overwhelming majority of the population and territories of the country. The third phase of the national revolution is the nation-building phase.

A national revolution has two main functions. The first function is to destroy the old regime. This function, according to Bandera, is destructive, since it aims at destruction. It is important that, while considering this function, Bandera addresses the moral side of a revolution as a whole. The value of any revolution is determined primarily by a resultant social system established by the revolution. The next function is to build a new social system in accordance with the program of revolutionary transformations. According to Bandera, this is a constructive function. The two functions represent an integral unity - one is inseparable from another and they concur in the process of a revolution.

The views of the OUN (b) leader became prophetical. Although Ukraine has gained its independence by peaceful means, two revolutions followed and logically moved into a stage of the national liberation war with Russian imperialism. Bandera's take on Russia and Russian imperialism remain extremely relevant, as well as his suggestions on how to defeat them, that is to unite the oppressed nations against the oppressor. The ideas of self-reliance, the unfolding of a revolutionary process, the combination of national and social elements in a revolution deserve our attention not only in the context of history of political thought in Ukraine, but also as a lesson on how to learn from the past.

Keywords: national revolution, national liberation revolution, national war, nationalism, colony, metropolis, the OUN, russian imperialism.

Розділ 2

ПОЛІТИЧНІ ІНСТИТУТИ ТА ПРОЦЕСИ

УДК 341.223

І. О. КРЕСІНА
О. М. СТОЙКО
С. В. СТОЄЦЬКИЙ

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ СТАТУСУ ТИМЧАСОВО ОКУПОВАНИХ ТЕРИТОРІЙ УКРАЇНИ*

Проаналізовано чинну законодавчу базу про правовий статус тимчасово окупованих територій, з'ясовано її недоліки. Розглянуто останні законодавчі ініціативи щодо законодавчого регулювання статусу цих територій та відновлення територіальної цілісності держави.

Ключові слова: *окупація, агресія, територіальна цілісність, цивільне населення.*

© *КРЕСІНА Ірина Олексіївна* – доктор політичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України, завідувач відділу правових проблем політології Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України

© *СТОЙКО Олена Михайлівна* – доктор політичних наук, старший науковий співробітник відділу правових проблем політології Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України

© *СТОЄЦЬКИЙ Сергій Вікторович* – кандидат політичних наук

* Стаття підготовлена у рамках виконання наукового проекту «Політичні та міжнародно-правові механізми деокупації та відновлення територіальної цілісності держави: світовий досвід і Україна»

Кресина И.А., Стойко Е.М., Стоецкий С.В. **Правовое регулирование статуса временно оккупированных территорий Украины**

Проанализирована действующая законодательная база о правовом статусе временно оккупированных территорий, определены ее изъяны. Рассмотрены последние законодательные инициативы относительно законодательного регулирования статуса этих территорий и восстановления территориальной целостности.

Ключевые слова: *оккупация, агрессия, территориальная целостность, гражданское население.*

Kresina Iryna, Stoyko Olena, Stojetskyj Sergij. **Legal regulation of the status of temporarily occupied territories of Ukraine**

The current legislative base on the legal status of the temporarily occupied territories is analyzed, its shortcomings are determined. The last legislative initiatives concerning legislative regulation of the status of these territories and restoration of territorial integrity are considered.

Keywords: *occupation, aggression, territorial integrity, civilian population.*

Законодавча база, що регулює статус тимчасово окупованих територій (Автономної республіки Крим, окремих районів Донецької і Луганської областей), не орієнтована на відновлення суверенітету та територіальної цілісності України, а лише до певної міри сприяє існуванню окупаційної адміністрації та перешкоджає використанню міжнародно-правових інструментів захисту прав цивільного населення та інтересів держави. Режим антитерористичної операції, що діє в ОРДЛО, позбавляє органи публічної влади інструментів впливу для вирішення економічних та соціальних питань. Більше того, положення деяких нормативно-правових актів суперечать думці більшості громадян України, що ослаблює легітимність законодавчого органу та знижує довіру до органів державної влади, що може мати катастрофічні наслідки в умовах протистояння збройній агресії з боку Російської Федерації. Тому законодавче врегулювання статусу цих територій є одним з найбільш актуальних завдань державної політики.

Визначення окупації згідно міжнародного права закріплене у ст. 42 Положення про закони і звичаї сухопутної війни, яке є додатком до IV Гаазької конвенції про закони і звичаї сухопутної війни 1907 р. Ст. 42 визначає, що «територія визнається зайнятою [окупованою – Авт.], якщо вона дійсно знаходиться під владою ворожої армії». Така окупація розповсюджується тільки на ті області, де ця влада встановлена і в змозі проявляти свою діяльність. Ст. 2 Женевських конвенцій про захист жертв війни від 12 серпня 1949 р., сторонами яких є Україна і РФ, визначає, що Женевські конвенції застосовуються у всіх випадках часткової або повної окупації території держави – учасниці конвенцій, навіть якщо цій окупації не чиниться жодний збройний опір. Тобто, згідно звичаєвих норм міжнародного права територія АРК є тимчасово окупованою територією в результаті незаконної анексії РФ, на яку розповсюджується правовий режим окупації та дія всіх чотирьох Женевських конвенцій про захист жертв війни від 12 серпня 1949 р., а РФ як держава-окупант зобов'язана захищати і гарантувати права людини відповідно до положень четвертої Женевської конвенції про захист цивільного населення під час війни 1949 р. Що ж стосується ОРДЛО, то вона законодавчо не визнана окупованою територією, оскільки там проводиться антитерористична операція (АТО), ініційована Указом Президента України[1].

Законодавче регулювання статусу цих територій здійснюється законами України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України»[2], «Про створення необхідних умов для мирного врегулювання ситуації в окремих районах Донецької та Луганської областей»[3], та постановою ВРУ «Про визнання окремих районів, міст, селищ і сіл Донецької та Луганської областей тимчасово окупованими територіями»[4].

Закон України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» встановлює, що Автономна республіка Крим є тимчасово окупованою внаслідок збройної агресії Російської Федерації (ст. 1), визначає правовий режим тимчасово окупованої території, захист прав і свобод

людини і громадянина, культурної спадщини на тимчасово окупованій території; процедуру отримання документів, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус; права на зайнятість, пенсійне забезпечення, загальнообов'язкове державне соціальне страхування; захист виборчих прав громадян України на тимчасово окупованій території; порядок в'їзду осіб на тимчасово окуповану територію та виїзду з неї; гарантування права власності та правовий режим майна на тимчасово окупованій території; забезпечення реалізації права на спадкування; особливості здійснення економічної діяльності на тимчасово окупованій території та визначає зобов'язання державних органів України (ст. 17). Ст. 5 Закону України «Про забезпечення прав і свобод…» покладає відповідальність за порушення визначених Конституцією та законами України прав і свобод людини і громадянина на тимчасово окупованій території покладається на Російську Федерацію як на державу-окупанта відповідно до норм і принципів міжнародного права.

Що стосується другого закону «Про створення необхідних умов для мирного врегулювання ситуації в окремих районах Донецької та Луганської областей», то він фактично продовжує ще на рік дію Закону України «Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей», із зазначенням того, що цей особливий порядок набирає чинності виключно після виведення усіх незаконних збройних формувань, їх військової техніки, а також бойовиків та найманців з території України. Законом вносяться зміни у Закон України «Про військово-цивільні адміністрації», що передбачає у випадку введення воєнного стану в ОРДЛО у зв'язку з російською агресією передачу усієї влади Об'єднаному оперативному штабу Збройних сил України (ООШЗСУ), який очолюється не Президентом України, а особою, призначеною Генштабом ЗСУ, що, з одного боку, знімає політичну відповідальність з глави держави, а з іншого – дає можливість покращити взаємодію між різними органами у зоні АТО.

Запитання викликає і ст. 10 цього закону, яка надає право начальнику ООШЗСУ визначати разом із СБУ та Урядом порядок в'їзду осіб, переміщення товарів на тимчасово окуповані території, хоча Закон України «Про внесення змін до деяких законів України з питань оборони»[5] визначає його як «орган управління міжвидовими та міжвідомчими угрупованнями військ (сил)», позбавлений повноважень у визначенні заходів правового режиму воєнного і надзвичайного стану, який лише бере участь у їх реалізації (ст. 1 Закону України «Про збройні сили України»[6]). таким чином створено законодавчі передумови для втягнення представників ЗСУ до корупційної діяльності. Іншими словами, жоден закон про деокупацію не повинен покладати на ЗСУ невластиві їм функції, лише узаконювати їх залучення до заходів державної політики щодо окупованих територій.

У Законі України «Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей»[7], прийнятому в 2014 році, жодного разу не згадується про окупацію чи агресію з боку РФ, а визначається лише тимчасовий порядок організації місцевого самоврядування, діяльності органів місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей для якнайшвидшої нормалізації обстановки, відновлення правопорядку, конституційних прав і свобод громадян, а також прав і законних інтересів юридичних осіб, створення умов для повернення жителів до вимушено залишених місць постійного проживання, їх реінтеграції, а також для відновлення життєдіяльності в населених пунктах у Донецькій та Луганській областях та розвитку територій. При цьому більшість статей Закону, в тому числі про амністію, набувають чинності лише після проведення позачергових виборів до органів місцевої влади.

Лише через рік постанова Верховної Ради України визнала їх окупованими у результаті присутності «незаконних збройних формувань, російських окупаційних військ, їх військової техніки, а також бойовиків та найманців», тобто напряму про агресію з боку РФ не йшлося.

У 2016 році була зроблена спроба законодавчо врегулювати ситуацію на території ОРДЛО, однак законопроект[8] було відхилено. У ньому пропонувалося зафіксувати факт збройної агресії з боку Російської Федерації, розглядався порядок дій у випадку звільнення тимчасово окупованої території або її частини від тимчасової окупації, оцінювалася матеріальна та моральна шкода, завдана агресією, пропонувалося створити Національну комісію з порозуміння для реалізації державної політики щодо звільнених територій.

Ця проблема знову опинилася у центрі уваги в 2017 році, коли з'явилася низка альтернативних законопроектів. Першим був зареєстрований проект «Про тимчасово окуповану Російською Федерацією територію України» № 6400[9], дещо згодом – альтернативний проект № 6400-2[10] та законопроект 6400-1, що стосувався і «тимчасово непідконтрольних територій України внаслідок збройного конфлікту з використанням терористичних угрупувань, які отримують підтримку ззовні»[11].

Закінчення дії терміну Закону України «Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей» стимулювали законотворчу ініціативу Президента України, який на початку жовтня 2017 року подав до парламенту як невідкладні два законопроекти: «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України над тимчасово окупованими територіями в Донецькій та Луганській областях»[12] та «Про створення необхідних умов для мирного врегулювання ситуації в окремих районах Донецької та Луганської областей»[13], який став законом. Одночасно був зареєстрований колективний законопроект народних депутатів «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України над тимчасово окупованими територіями»[14] № 7163. Особливості кожного із законопроектів представлені у табл. 1.

Таблиця 1

Порівняльна таблиця законопроектів про тимчасово окуповані території

Номер	Сфера дії	Виплата пенсій	Статус РФ, кваліфікація її дій	Відповідальність РФ
6400	ОРДЛО, АРК	Ні	держава-окупант, держава-агресор, збройна агресія, окупаційна адміністрація	Захист прав цивільного населення, відшкодування збитків
6400-1	ОРДЛО, АРК	Ні	держава-агресор, збройна агресія, окупаційна адміністрація	Відшкодування збитків
6400-2	ОРДЛО, АРК	Так	держава-окупант, агресія	–
7163-1	ОРДЛО, АРК	Ні	держава-агресор, держава-окупант, збройна агресія	Забезпечення прав цивільного населення; відшкодування збитків
7163	ОРДЛО	–	держава-агресор, збройна агресія, окупаційна адміністрація	–

Як правило, більшість із цих законопроектів містить положення, що визначають правовий статус, порядок забезпечення Україною захисту прав цивільного населення тимчасово окупованої території (ТОТ), переміщення вантажів чи товарів, у тому числі гуманітарної допомоги, забезпечення права громадян, які проживають на ТОТ, захист виборчих прав та права на участь у референдумі, гарантування права власності на нерухоме майно на тимчасово окупованій

території, порядок перетину кордону ТОТ, особливості здійснення господарської діяльності тощо.

Особлива увага звертається на соціальне і пенсійне забезпечення цивільного населення, що безпосередньо передбачено лише законопроектом № 6400-2. Більше того, автор законопроекту №6400-2 вважає, що Україна має вживати всіх можливих заходів для забезпечення базових потреб цивільних осіб, які перебувають на тимчасово окупованій території, визначених міжнародним правом, зокрема: 1) сприяння доступу до об'єктів, необхідних для виживання цивільного населення, визначених міжнародними документами; 2) сприяння доступу до механізмів водопостачання та електропостачання; 3) сприяння отриманню медичної допомоги та медичних послуг; 4) сприяння забезпечення права на інформацію. Цей же законопроект також визначає обов'язки Російської Федерації в межах тимчасово окупованої території як держави-окупанта (ст. 9) та визнає незаконними органи управління на тимчасово окупованих територіях, їхніх посадових та службових осіб (ст. 15).

Дещо менше уваги законодавці приділяють функціонуванню представницького органу Автономної Республіки Крим, уряду Автономної Республіки Крим, органів державної влади України, органів місцевого самоврядування.

У законопроекті №6400 ціла третя глава присвячена заходам для забезпечення національної безпеки, зокрема визначає порядок перетинання межі ТОТ, особливості та обмеження в'їзду та виїзду з неї, порядок переміщення товарів, підсудність судових справ, підсудних судам розташованим на ТОТ. У ньому детально розглянуті обов'язки Російської Федерації в межах тимчасово окупованої території як держави-окупанта (ст. 5) та відповідальність і відшкодування Російською Федерацією збитків, спричинених державі Україна (ст. 22).

Законодавча процедура деокупації виписана у законопроекті № 7163-1. Згідно із ст. 23 етапами деокупації є: 1) звільнення тимчасово окупованої території чи її частини від окупації; 2) воєнний стан на звільненій від окупації території; 3) відновлення діяльності місце-

вих державних адміністрацій та інших органів на звільненій від окупації території; 4) відновлення місцевого самоврядування та органів АРК, проведення референдумів та загальнодержавних виборів на звільненій від окупації території.

Глава 8 законопроекту деталізує заходи з деокупації для нейтралізації наслідків діяльності окупаційної адміністрації РФ на звільненій від окупації території. Так органи державної влади забезпечують здійснення таких заходів із деокупації (ст. 36): 1) обмеження в'їзду-виїзду на звільненій від окупації території; 2) реєстрація осіб, що проживають на звільненій від окупації території; 3) притягнення до кримінальної відповідальності за вчинені злочини; 4) видворення іноземців та осіб без громадянства, що без належних підстав перебувають на звільненій від окупації території; 5) люстрація осіб, причетних до збройної агресії Російської Федерації проти України, до діяльності органів окупаційної адміністрації та сприяння тимчасовій окупації території України; 6) оцінка шкоди, завданої майну; 7) повернення осіб, які проживали на звільненій від окупації території до настання її тимчасової окупації.

Авторами законопроекту особлива увага приділена люстрації, що буде здійснюватися до (ст. 45): 1) осіб, які були засуджені за вчинення злочинів проти основ національної безпеки України, пов'язаних зі збройною агресією РФ; 2) посадових та службових осіб органів окупаційної адміністрації; 3) осіб, які здійснювали публічні заклики спрямовані на сприяння тимчасовій окупації території України; 4) керівників підприємств, установ, організацій, які діяли на тимчасово окупованій території та перебували у фактичному підпорядкуванні органів окупаційної адміністрації чи держави-агресора; 5) керівників (директорів, завідуючих), вихователів усіх спеціальностей та вчителів усіх спеціальностей дошкільних навчальних закладів; керівників, педагогічних працівників, психологів, бібліотекарів, інших спеціалістів загальноосвітніх навчальних закладів; керівників, наукових, науково-педагогічних, педагогічних працівників у вищих навчальних закладах, які працювали в незаконних навчальних закладах на тимчасово окупованій території.

Отже, законопроект № 7163-1 пропонує найбільш комплексний підхід до законодавчого врегулювання статусу тимчасово окупованих територій та державної політики у випадку їх звільнення. Однак, на нашу думку, недоцільним є створення як Національної комісії з порозуміння, так і Національної комісії з люстрації, оскільки чинна законодавча база дає можливість дати належну оцінку дій кожної особи на ТОТ.

Зазначимо, що жоден із розглянутих вище проектів, окрім президентського №7163, не містить відсилання до мінських угод, спроба реалізації яких шляхом внесення змін до Конституції України про особливості місцевого самоврядування в ОРДЛО в 2015 році, зіткнулася на серйозний спротив з боку громадян та політиків.

Отже, вітчизняне законодавство про тимчасово окуповані території повинно розроблятися у рамках комплексного й уніфікованого підходу (без відділення АРК та ОРДЛО) до визначення основних напрямків державної політики, що має орієнтуватися на відновлення державного суверенітету та територіальної цілісності України, захист її національних інтересів та цивільного населення, задіяння міжнародних правових інструментів протидії збройній агресії, консолідацію українського суспільства.

1. *Про рішення* Ради національної безпеки і оборони України від 13 квітня 2014 року «Про невідкладні заходи щодо подолання терористичної загрози і збереження територіальної цілісності України»: Указ Президента України від 14 квітня 2014 р. № 405/2014. **2.** *Про забезпечення* прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України: Закон України від 15.04.2014 № 1207-VII // Голос України. 2014. 26 квітня. 2014. **3.** *Про створення* необхідних умов для мирного врегулювання ситуації в окремих районах Донецької та Луганської областей. Закон України № 2167-VIII від 6.10.2017 року. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/ zweb2/webproc4_1?pf3511=62641 (дата звернення: 07.10.2017). **4.** *Про визнання* окремих районів, міст, селищ і сіл Донецької та Луганської областей тимчасово окупованими територіями: Постанова Верховної Ради України № 254-VIII від 17.03.2015 // Голос України. 2015. 24 березня. **5.** *Про внесення* змін до деяких законів України з питань оборони;

Закон України від 16.06.2016 № 1420-VIII / Голос України. 2016. 8 липня. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/ 1420-19. **6.** *Про Збройні* Сили України: Закон від 06.12.1991 № 1934-XII. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/ 1934-12 (дата звернення: 01.10.2017). **7.** П*ро особливий* порядок місцевого само- врядування в окремих районах Донецької та Луганської областей: Закон України від 16.09.2014 № 1680-VII // Голос України. 2014. 18 жовтня. **8.** *Проект Закону* про тимчасово окуповану територію України № 3593-д від 19.07.2016. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=59833 (дата звернення: 01.10.2017). **9.** *Проект Закону* про тимчасово окуповану Російською Федерацією територію України № 6400 від 20.04.2017. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61669 **10.** *Проект Закону* про тимчасово окуповану Російською Федерацією територію України № 6400-2 від 10.05.2017. URL: http://w1.c1. rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511= 61757 (дата звернення: 01.10.2017). **11.** *Проект Закону* про тимчасово окуповані Російською Федерацією та тимчасово непідконтрольні території України внаслідок збройного конфлікту з використанням терористичних угрупувань, які отримують підтримку ззовні № 6400-1 від 10.05.2017. URL: http://w1.c1. rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61756 (дата звернення: 01.10.2017). **12.** *Проект Закону* про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України над тимчасово окупованими територіями в Донецькій та Луганській областях № 7163 від 04.10.2017. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/ zweb2/webproc4_1?pf3511=62638 (дата звернення: 04.10.2017). **13.** *Проект Закону* про створення необхідних умов для мирного врегулювання ситуації в окремих районах Донецької та Луганської областей №7164 від 04.10.2017. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/ webproc4_1?pf3511=62641 (дата звернення: 04.10.2017). **14.** *Проект Закону* про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України над тимчасово окупованими територіями № 7163-1 від 04.10.2017. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/ webproc4_1?pf3511=62640 (дата звернення: 04.10.2017).

Kresina Iryna, Stoyko Olena, Stojetskyj Sergiy. **Legal regulation of the status of temporarily occupied territories of Ukraine**

The current legal framework regulating the status of temporarily occupied territories (Autonomous Republic of Crimea, some regions of Donetsk and Lugansk regions), not focused on the restoration of the sovereignty and territorial integrity

of Ukraine, but only to a certain extent contributes to the existence of the occupation administration and prevent the use of international legal instruments to protect the rights of the civilians population and the interests of the state. The regime of anti-terrorism operations in ORDLO deprive the public authorities of tools for resolving economic and social issues. Moreover, certain provisions of regulations contradict the opinion of the majority of citizens of Ukraine, which weakens the legitimacy of the legislative body and reduces the credibility of public authorities that could have catastrophic consequences under conditions of armed aggression by the Russian Federation. Therefore, legislative regulation of the status of these territories is one of the most actual task.

The last legislative initiatives concerning legislative regulation of the status of these territories and restoration of territorial integrity – the five draft law, prepared by deputies and the president of Ukraine, are considered.

National legislation on temporarily occupied territories should be developed within the framework of an integrated and unified approach (without the separation of the ARC and the ORDLO) to identify the main areas of state policy that should be guided by the restoration of state sovereignty and territorial integrity of Ukraine, the protection of its national interests and civilian population, the use of international legal instruments to counteract armed aggression, consolidation of Ukrainian society.

Keywords: occupation, aggression, territorial integrity, civilian population.

УДК 323.383+332.8

Є. В. ПЕРЕГУДА

РОЗВИТОК ПРАВОВИХ ЗАСАД ПОЛІТИКИ ЕНЕРГОЕФЕКТИВНОСТІ ТА ЕНЕРГОЗБЕРЕЖЕННЯ В ЖИТЛОВОМУ СЕКТОРІ ПІСЛЯ РЕВОЛЮЦІЇ ГІДНОСТІ

В останні роки досягнуто суттєвого прогресу щодо розвитку правових засади політики енергоефективності та енергозбереження, зокрема у жит-

© *ПЕРЕГУДА Євген Вікторович* – доктор політичних наук, професор, завідувач кафедри політичних наук Київського національного університету будівництва і архітектури

ловому секторі. Сформовано основні механізми стимулювання та реалізації цієї політики. Але потребує прийняття низка інших нормативно-правових актів, включно щодо монетизації житлових субсидій, ринку житлово-комунальних послуг тощо. Розвиток законодавства гальмується суперечностями між групами інтересів. Ігнорування інтересів споживача часто визначається більш високим ступенем консолідації фінансового капіталу, ніж громадянського суспільства.

Ключові слова: *енергоефективність, енергозбереження, правові засади, житловий сектор, об'єднання співвласників багатоквартирних будинків.*

Перегуда Е. В. **Развитие правовых основ политики энергоэффективности и энергосбережения в жилищном секторе после Революции Достоинства**

В последние годы достигнут существенный прогресс в развитии правовых основ политики энергоэффективности и энергосбережения, в частности в жилищном секторе. Сформированы основные механизмы стимулирования и реализации этой политики. Но требует принятия ряд других нормативно-правовых актов – относительно монетизации субсидий, рынка жилищно-коммунальных услуг и др. Развитие законодательства тормозится противоречиями между группами интересов. Игнорирование интересов потребителя часто определяется более высокой степенью консолидации финансового капитала, чем гражданского общества.

Ключевые слова: *энергоэффективность, энергосбережение, правовые основы, жилищный сектор, объединение совладельцев многоквартирных домов.*

Pereguda Yvgen. **The development of legal basis for energy efficiency and energy saving policy in the residential sector after the Revolution of Dignity**

In recent years significant progress has been achieved towards developing a legal basis for energy efficiency and energy saving policy, in particular in the residential sector. The main mechanisms for stimulating and implementing of this policy are formed. But the adoption of some other legal acts is reguired, including for «monetization» of housing subsidies, housing and communal services market, etc. The development of legislation is hampered by contradictions between the interest

groups. Ignoring of consumer interests is often determined by a higher degree of consolidation of financial capital than civil society.

Keywords: *energy efficiency, energy saving, legal basis, residential sector, condominium.*

Енергоефективність та енергозбереження посідає вагоме місце у діяльності держави в період після Революції Гідності. Заходи у цій сфері визначені як один з пріоритетів суспільних реформ в урядових та інших документах. Така увага до цієї сфери викликана необхідністю зміцнення енергонезалежності як передумови державотворення, потребою у забезпеченні динамічного економічного розвитку країни. Адже одним з проявом негативного спадку радянських часів є те, що енергомісткість валового внутрішнього продукту України у кілька разів перевищує аналогічні показники країн Євросоюзу[1].

Необхідність уваги не лише економістів, а й представників інших галузей суспільствознавства, зокрема й політологів, до проблем енергоефективності та енергозбереження викликана тим, що механізми реалізації політики енергоефективності є «видом політичних дій»[2], які спрямовані на задоволення потреб різних соціальних груп. Соціально-політичну сутність energy efficiency та energy saving підкреслюють й європейські аналітики, які повязують їх з певними організаційно управлінськими заходами, інституційними реформами тощо[3]. Врешті сам автор даної статті у своїх останніх публікаціях доводив, що енергоефективність та енергозбереження є не лише policy, а й politics, тобто сферою, в якій розгортається боротьба за політичну владу[4].

Одним з найважливіших об'єктів політики енергоефективності та енергозбереження є житловий фонд. Ситуація у ньому є катастрофічною. Втрати енергії при опаленні житлового сектору оцінюються у 60 %[5] . З 18,6 млрд. кубометрів газу, який йде на опалення об'єктів житлово-комунального господарства, за призначенням витрачається лише 7,2 млрд.[6]. Це стосується майже усіх багатоквартирних будинків, збудованих до 2000-тих років, а таких в Україні понад 80 %[7].

За підрахунками експертів, енергоефективність будинків в Україні у 4 рази нижча за європейські показники[8].

Крім того, без здійснення активної політики енергозбереження у житловому секторі аналогічні заходи в інших секторах, наприклад, промисловості, не дають необхідного ефекту, більше того, здатні погіршувати економічний стан. Адже їх наслідком буде неминуче зростання ціни продукції, а отже й скорочення ринків збуту. Якщо ж термомодернізація буде здійснювалась у житловому секторі, то зростання цін компенсувалося б скороченням витрат домогосподарств, а отже, появою додаткового ресурсу, який буде спрямовуватися на придбання промислових товарів[9].

Політика енергоефективності та енергозбереження неможлива без відповідного правового забезпечення. Йдеться не лише про технічне регулювання, зокрема про державні будівельні норми, стандарти будівельних конструкцій, виробів та матеріалів тощо, а й про законодавче регулювання в ширшому контексті, яке б політично, економічно, фінансово сприяло формуванню суб'єктами соціальних відносин заходів у цій сфері. Така правова база включає й документи політико-правового характеру, які дають суспільству сигнал, формують соціального суб'єкта, налаштованого на здійснення заходів енергоефективності та енергозбереження, стимулюють акумулювання цими суб'єктами інвестиційних ресурсів.

Політика енергоефективності та енергозбереження, зокрема розвиток її правових засад, знайшла віддзеркалення у наукових працях. В. Геєць, М. Ковалко, С. Денисюк, С. Єрмілов, В. Жовтянський, О. Суходоля та інші автори заклали фундаментальні принципи державної політики енергозбереження, теоретико-методологічні засади її вивчення. Інші її аспекти досліджували В. Бушуєв, Г. Дзяна, Р. Дзяний, Д. Дрожжин, Л. Кицкай, О. Мельник, В. Струк, А. Чемерис, А. Шидловський та ін. М. Булгакова та М. Приступа випустили посібник з енергозбереження для бюджетних установ та депутатів місцевих рад. Проте розробки державної політики у галузі енергоефективності та енергозбереження практично не зачіпають сферу споживання енергії населенням. Також недостатньо висвіт-

лені політичні аспекти енергозбереження та енергоефективності, хоча, крім праць автора статті, з'явились вже окремі дослідження у цьому напрямі.

Не можна сказати, що держава раніше не приділяла увагу політиці енергозбереження та формуванню її правової бази. Рамковий закон у цій сфері було ухвалено ще у 1994 р.[10] Тоді ж затвердили державні стандарти з енергозбереження, пізніше були здійснені відповідні організаційно-правові дії – було створено Державний комітет з енергозбереження, який пізніше трансформували у Національне агентство, а з 2011 р. – у Держагентство з енергоефективності та енергозбереження.

На реалізацію, зокрема, політики енергозбереження були спрямовані й інші акти, які регламентували реформу житлово-комунального господарства. Це й Закон «Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку» тощо, й Указ Президента України «Про прискорення реформування житлово-комунального господарства» від 1999 р., й інші документи.

Проте, як вважають експерти Єврокомісії, недоліком системи регулювання енергозбереження в Україні був дефіцит засобів досягнення поставлених цілей[11]. Та навіть коли механізми відповідної політики затверджувались (наприклад, у 2010 р. уряд затвердив державну програму, якою передбачалось, зокрема, відшкодування кредитів на придбання енергоефективного обладнання та матеріалів), був дефіцит політичної волі до здійснення політики, який проявлявся й у відсутності держасигнувань. Саме період після Революції Гідності став часом, коли політика енергоефективності та енергозбереження набула чітких інституційних обрисів, коли її реалізація спиралась як на чіткі прагнення держкерівництва, так й чіткі механізми.

Політичним підґрунтям для реалізації політики енергоефективності та енергозбереження у житловому секторі стала, зокрема, затверджена главою держави Стратегія сталого розвитку «Україна-2020», яка оцінює зміцнення енергонезалежності як одну з першочергових реформ[12]. У листопаді 2015 р. уряд, в свою чергу, схвалив

Національний план дій з енергоефективності. Саме в цьому документі житловий сектор був вперше визнаний пріоритетом політики енергоефективності та енергозбереження[13].

Ще раніше Кабінет Міністрів України ухвалив та почав реалізацію програми так званих «теплих кредитів», яка передбачала держасигнування на компенсацію ціни кредитів, залучених на заходи з енергозбереження та енергоефективності для індивідуальних домогосподарств, об'єднань співвласників багатоквартирних будинків та житлово-будівельних кооперативів. Зокрема, згідно з нею здійснюється відшкодування 20 % кредитів на придбання негазових котлів, 30% – для фізичних осіб на придбання енергозберігаючих товарів, 40 % – для об'єднань співвласників багатоквартирних будинків та житлово-будівельних кооперативів на термомодернізацію[14]. Всього у 2015-2016 рр. було асигновано з державного бюджету на енергоефективні заходи 1,15 млрд. гривень.

На стимулювання здійснення відповідних заходів була спрямована й регіональна політика держави, зокрема курс на децентралізацію, включно фінансову. В обмін на це уряд стимулював місцеві органи влади до розробки регіональних програм «теплих кредитів». Станом на серпень 2017 р. діяла 141 така програма[15], хоча заради справедливості слід сказати, що обсяг цих програм доволі незначний. У позминулому році обсяг місцевих програм «теплих кредитів» склав 14 млн. гривень, у минулому – 45 млн.

Але особлива активність влади щодо законодавчого забезпечення політики енергоефективності та енергозбереження спостерігалась у 2017 р. Цього року було ухвалено низку важливих законів у цій сфері. Зокрема, було нарешті прийнято Закон «Про Фонд енергоефективності». Основними завданнями Фонду були визначені залучення інвестицій, впровадження інструментів для погашення кредитів, які залучаються на реалізацію заходів енергоефективності та енергоспоживання, здійснення заходів для вимірювання споживання, надання рекомендацій щодо проектів, забезпечення довгострокового фінансування за рахунок держбюджету та міжнародних фінансових організацій, запровадження енергоаудиту та сертифіка-

ції будівель, обліку усіх спожитих енергоносіїв, створення ринку послуг з управління багатоквартирними будинками тощо.

Фонд є фінансовою установою, засновником якої є Кабінет Міністрів. За розрахунками уряду, його діяльність дозволить не лише скоротити втрати газу у системі теплопостачання та в житловому секторі, а й забезпечить створення 75 тис. робочих місць, запуск ринку послуг у сфері енергоефективності загальним обсягом близько 30 млрд. євро упродовж п'яти-восьми років.

До закону були закладені й положення щодо механізму компенсації вартості «теплих кредитів», використання субсидій на їх погашення тощо. Максимальний розмір компенсації з Фонду для ОСББ складе 50 % витрачених ресурсів. Важливим положенням, спрямованим на ефективну реалізацію політики енергоефективності та енергозабезпечення, є обов'язок Фонду надавати технічні рішення суб'єктам реалізації енергозберігаючих проектів[16].

Крім того, було ухвалено закон про облік теплової енергії та водопостачання. Відсутність такого обліку була однією з найбільш вагомих причин стримування заходів енергозбереження. Станом на 2012 р. понад 40 % теплогенеруючих підприємств та 70 % споживачів тепла не були обладнані засобами обліку[17].

Прийнятий закон передбачає впровадження протягом 1-3 років 100 %-го приладного обліку у багатоквартирних будинках. Зокрема, заборонено приймати в експлуатацію будівлі, не обладнані засобами обліку, а у будинках, які вже експлуатуються, прилади мають бути встановлені операторами комунікацій у визначені законом терміни. Витрати на встановлення приладів закладаються у тарифи на теплоенергію[18].

Третім найважливішим законом у цій сфері став закон про енергетичну ефективність будівель, який передбачає, зокрема, запровадження сертифікації енергоефективності будівель, створення відкритих баз даних енергетичних сертифікатів, звітів про результати обстеження інженерних систем, регламентує діяльність енергоаудиторів, формування переліку атестованих енергоаудиторів тощо.

Положення про обов'язкову наявність сертифіката набере чинності з 1 липня 2019 р.[19]

Вищесказане не означає, що формування правової бази політики енергоефективності та енергозбереження у житловому секторі завершено й у цій сфері відсутні проблеми. Найважливішою складовою реформ має стати формування матеріальної зацікавленості громадян у здійсненні відповідних заходів. Адже обсяг держасигнувань на програми «теплих кредитів», виділених в останні 3 роки[20], неспівмірний із потребами у термомодернізації будинків, який оцінюється мінімум у 54 млрд. доларів США[21]. Ані підвищення тарифів, ані держпрограма субсидій, ані навіть держасигнування на компенсацію «теплих кредитів» самі по собі роль формувача зацікавленості не відіграють. На перший план в цьому контексті виходить такий захід як «монетизація» субсидій. Вона теоретично здатна формувати не лише довіру населення до політики влади у сфері енергоефективності та енергозбереження й зацікавленість громадян до здійснення відповідних заходів, а й інвестиційний ресурс. Якщо ввести в дію правила, згідно з якими монетизовані субсидії будуть перераховуватися на рахунки громадян та зможуть використовуватися на здійснення заходів енергозбереження, громадяни будуть зацікавлені у їх здійсненні, оскільки зекономлені завдяки енергозбереженню суми зможуть спрямовувати на закупівлю товарів, які використовуються у проектах енергозбереження.

Проте монетизація має кілька моделей і влада тривалий час не могла визначитись з тим, яку з них слід впроваджувати. Нарешті, 25 вересня 2017 р. Міністерство фінансів України оприлюднило відповідний проект постанови уряду. Він передбачає внесення змін до Порядку фінансування видатків місцевих бюджетів на здійснення заходів з виконання держпрограм соціального захисту населення за рахунок державних субвенцій, затвердженого постановою Кабінету Міністрів від 4 березня 2002 р. Передбачається щомісячне формування інформації про суми нарахованих пільг та житлових субсидій в розрізі надавачів послуг та видів послуг, а також реєстрів обсягів спожитих енергоносіїв та наданих послуг. На підставі реєстрів Дер-

жавна казначейська служба перераховує субвенцію на виплату пільг та житлових субсидій. Кошти, отримані постачальниками послуг за рахунок субвенції, використовуються протягом бюджетного року за цільовим призначенням[22].

Таким чином, влада обрала модель монетизації субсидій на рівні надавачів послуг, а не споживачів. Коментуючи проект постанови, віце-прем'єр-міністр В. Кістіон зазначав, що «це серйозний крок вперед, який скасує систему клірингових розрахунків і забезпечить розрахунок з постачальниками комунальних послуг живими грошима»[23]. Не заперечуючи аргументів віце-прем'єра, того, що запропонований проект монетизації дійсно є «кроком уперед» та призведе до модернізації теплогенерації та інших надавачів послуг, не можна ігнорувати зворотній бік такого рішення. Одним із стримуючих чинників політики енергоефективності та енергозбереження експерти вважають саме те, що «державні кошти спрямовуються на модернізацію генерації, а не на скорочення споживання»[24]. Запропонована Міністерством фінансів модель не буде сприяти формуванню зацікавленості громадян у заходах енергозбереження у житловому секторі, а відтак формуванню інвестиційного ресурсу в цьому секторі. Хоча, з іншого боку, це рішення відображає більш інтенсивну консолідацію, яка існує нині на рівні капіталу, а саме монополістів з надання послуг, ніж у середовищі громадянського суспільства. До речі, слід зазначити, що раніше розроблений Міненерговугіллям України проект Енергетичної стратегії України Єврокомісія критикувала за ігнорування споживача, який, на її думку, є у центрі Третього енергетичного пакету[25].

В цьому контексті останнього слід також зазначити, що хід реалізації програм «теплих кредитів» додатково підкреслив той факт, який був відомим й раніше, а саме те, що ОСББ як інститут в цілому, зокрема й як колективний суб'єкт політики енергоефективності та енергозбереження, знаходиться лише на початку свого становлення, а відтак потребує стимулювання. З цим було пов'язане ухвалення у 2015 р. Закону «Про особливості здійснення права власності у багатоквартирному будинку»[26], який зобов'язував мешканців будинків

до липня 2016 р. створити ОСББ, визначити керуючу компанію або покласти її функції на ОСББ. Якщо ж вони не робили цього, керуючу компанію мала визначати мерія. Хоча від дії закону спостерігався ефект (зокрема, кількість ОСББ за останні роки зросла з 11 тис. до 24 тис.[27], кількість ОСББ, які беруть участь у програмі «теплих кредитів» – до 1121, а обсяг залучених ними коштів – 183,8 млн. гривень[28]), в цілому хід подій засвідчив неготовність більшості громадян до впровадження цієї системи, тому термін її впровадження було перенесено. Станом на сьогодні положення закону так й залишились нереалізованими, хоча формально він діє. Стимулювання до виконання положень закону має стати важливою складовою вдосконалення правового забезпечення політики енергоефективності та енергозбереження.

Ще однією такою складовою має стати прийняття рамкового закону про житлово-комунальні послуги. Нині діючий Закон «Про житлово-комунальні послуги» був ухвалений у 2004 р. У ньому вперше були визначені засади регулювання відносин з приводу надання житлово-комунальних послуг. Проте станом на сьогодні він застарів. Нині на розгляді парламенту знаходиться проект нового закону[29]. Проте на ефективність процесу його обговорення впливають суперечності між різними соціальними групами (монополістами у сфері надання послуг, компаніями з управління будинками тощо) з приводу закладених у ньому положень[30]. Свої зауваження до проекту напередодні другого читання висловило й Головне юридичне управління Верховної Ради, яке вважає за необхідне суттєво доопрацювати його. Зокрема, воно звертає увагу на те, що у законопроекті не враховано вимоги ст. 8 Конституції щодо забезпечення у законі принципу правової визначеності (основоположного елементу принципу верховенства права), та на інші його недоліки.

Ну й нарешті слід зазначити, що на часі давно оновлення Житлового кодексу. Той, що діє нині, був ухвалений у 1983 р. Його ідеологія базується на відносинах, в яких наймодавцем виступає держава. Істотним його недоліком є те, що в ньому не відображено сучасне співвідношення приватного (інвестиційного) та державного

(комунального) житлового фонду за обсягом законодавчого регулювання[31].

Підсумовуючи, слід зазначити наступне. Стан правового забезпечення здійснення політики енергоефективності та енергозбереження у житловому секторі суттєво покращився за останні роки. Важливо, що значна частина керівництва держави та виконавчої влади усвідомлює пріоритетність саме житлового сектору з точки зору здійснення цієї політики. Проте цей стан ще далекий від досконалості. Основним напрямом, за яким слід очікувати подальшої реалізації потенціалу правового забезпечення, є подальше стимулювання інституційними засобами зацікавленості громадян та структур громадянського суспільства у здійсненні заходів енергоефективності та енергозбереження. На нашу думку, серед конкретних дій у цьому напрямі слід виокремити формування моделі монетизації субсидій на рівні споживачів послуг, стимулювання становлення системи управління багатоквартирними будинками тощо.

1. *Углубленный обзор* политики и программ Украины в области энергоэффективности. Брюссель, Секретариат Энергохартии, 2013. С. 62. **2.** *Цапко-Піддубна О. І.* Аналіз механізмів реалізації політики енергоефективності // Науковий вісник НЛТУ України. 2009. Вип. 19. № 11. С. 300. **3.** *Углубленный обзор* политики и программ Украины в области энергоэффективности. С. 17-18. **4.** *Перегуда Є. В.* Політика енергоефективності та енергозбереження: необхідність нових підходів // Politicus. 2017. № 4. С. 76-77. **5.** *Проект Концепції* Фонду Енергоефективності: розроблено Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. Київ, 2016. С. 5. **6.** *Украинцам хотят* урезать расход газа. URL : http://www.minprom.ua/ news/224143.html (дата звернення : 20.01.2017). **7.** *Зубко Г.* 80% жилого фонда Украины было построено до 90-х годов. URL : https://www.rbc.ua/rus/news/80-zhilogo-fonda-ukrainy-postroeno-90-h-godov-1481895521.html (дата звернення : 16.12.2016). **8.** *Волков С. С., Козак Ю.В.* Програма розвитку ООН в Україні в сфері впровадження програм енергоефективності та охорони навколишнього середовища // Енергоефективність в будівництві та архітектурі. 2013. Вип. 4. С. 38.**9.** *Дячук А. А., Подолец Р. З., Серебренников Б. С.,*

Чепелев М. Г. Политика энергоэффективности в Украине : veritas momentum // Экономика Украины. 2015. № 4. С. 65–66. **10.** *Про енергозбереження:* Закон України від 01 липня 1994 р. № 74/94-ВР // ВВР України. 1994. № 30. Ст. 283. **11.** *Углубленный обзор* политики и программ Украины в области энергоэффективности. С. 16. **12.** *Про Стратегію* сталого розвитку "Україна – 2020»: Указ Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015. URL : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5/2015 (дата звернення : 07.09.2017).**13.** *Урядом схвалено* Національний план дій з енергоефективності на період до 2020 року // Повідомлення прес-служби ДАЕЕ від 25 листопада 2015 р. URL : http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=248658355&cat_id=248817842 (дата звернення : 16.09.2017). **14.** *Про внесення* змін до постанов Кабінету Міністрів України від 1 березня 2010 р. № 243 та від 17 жовтня 2011 р. № 1056: Постанова Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 р. № 231. URL : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/ 231-2015-п (дата звернення : 17.09.2017). **15.** *Реформи в сфері* енергоефективності та відновлювальної енергетики : досягнення за останні 3 роки, ініціативи та їхній ефект на економіку України // Звіт роботи Голови Держенергоефективності Сергія Савчука за 3 роки (серпень 2014 – серпень 2017). Київ, 2017. С. 10. URL : http://saee.gov.ua/sites/default/files/REPORT_29_08_2017.pdf (дата звернення : 17.09.2017). **16.** *Про Фонд* енергоефективності: Закон України від 08 червня 2017 р. № 2095-VIII // ВВР України. 2017. № 32. Ст. 344. **17.** *Акуленко Л.* Тепловий удар по енергоефективності : Прес-реліз на основі дослідження Святослава Павлюка (Фундація ПАУСІ) «Дієва державна політика енергоефективності – основа модернізації ЖКГ». Київ, 2016. С. 2. **18.** *Про комерційний* облік теплової енергії та водопостачання: Закон України від 22 червня 2017 р. № 2119-VIII // ВВР України. 2017. № 34. Ст. 370. **19.** *Про енергетичну* ефективність будівель: Закон України від 22 червня 2017 р. № 2118-VIII // ВВР України. 2017. № 33. Ст. 359. **20.** *Реформи в сфері* енергоефективності та відновлювальної енергетики. С. 8. **21.** *Проект Концепції* Фонду Енергоефективності. С.8. **22.** *Проект Постанови* Кабінету Міністрів України «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України» // Міністерство фінансів України. URL : https://www.minfin.gov.ua/news/view/proekty-rehuliatornykh-aktiv-dlia-obhovorennia?category=aspekti-roboti&subcategory=proekti-dokumentiv (дата звернення : 17.09.2017).

23. *Володимир Кістіон:* Уряд запрошує громадськість до обговорення проекту з монетизації субсидій. URL: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=250295500&cat_id=244276429. **24.** *Акуленко Л.* Цит. праця. С. 2. **25.** *ЕК раскритиковала* проект "Энергостратегии Украины до 2035 года" // Стрічка новин «Интерфакс-Украина» від 20 січня 2017 р. **26.** *Про особливості* здійснення права власності у багатоквартирному будинку: Закон України від 14 травня 2015 р. № 417-VIII // ВВР. 2015. № 29. Ст. 262. **27.** *В управлении* ОСМД к концу 2017г будет треть жилфонда, считают в Кабмине / Стрічка новин «Интерфакс-Украина» від 24 квітня 2017 р. **28.** *Реформи в сфері* енергоефективності та відновлювальної енергетики. С. 9. **29.** *Проект Закону* про житлово- комунальні послуги Зареєстрований у секторі законопроектів Верховної Ради України під № 1581-д від 10 грудня 2015 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/ zweb2/webproc4_1?pf3511=57371 (дата звернення : 15.09.2017). **30.** *Поліщук Н.* Законопроект про комунальні послуги: споживачі на самоті з монополістами. URL : http://www.epravda.com.ua/publications/2017/04/21/624083/ (дата звернення : 17.09.2017). **31.** *Степанюк І. Л.* Розвиток законодавчого забезпечення реформування житлово-комунального господарства // Регіональна політика: історичні витоки, законодавче регулювання, практична реалізація [зб. наук. пр.]. Київ–Тернопіль, 2015. Вип. ІІ. Матеріали Другої Міжнар. наук.-практ. конф., (Київ, 14–15 грудня 2016 р.). «Економічна думка». 2016. В 2-х ч. Ч. 1. С. 252.

Pereguda Yvgen. **The development of legal basis for energy efficiency and energy saving policy in the residential sector after the Revolution of Dignity**

After the Revolution of Dignity, energy efficiency and energy conservation were identified as one of the priorities of reforms.

Implementation of energy efficiency and energy saving measures is a political activity aimed at meeting the needs of social groups. Energy efficiency and energy conservation are not only policy, but also politics, that is an area in which the struggle for power is happenning.

The residential sector is one of the most important objects of energy efficiency and energy conservation policy. According to experts, energy efficiency of houses in Ukraine is four times lower than European indicators.

The state had paid attention to energy conservation policy before. The framework law in this area was adopted in 1994. However, according to the European Commission, the lack of mechanisms for implementing energy efficiency and energy efficiency policy was a disadvantage in Ukraine.

The Ukraine-2020 Sustainable Development Strategy assesses the strengthening of energy independence as one of the reforms priority. In November 2015, the government approved the National Action Plan for Energy Efficiency. The residential sector was firstly recognized as a priority for energy efficiency and energy conservation.

The Cabinet of Ministers of Ukraine has started implementation of the program of compensation of loans aimed at the energy saving and energy efficiency measures for individual households and condominiums. The government has also encouraged local governments to develop regional compensation programs.

An intensive legal provision of energy efficiency and energy efficiency policy took place in 2017. The Law *On the Energy Efficiency Fund* was adopted. Its tasks are attraction of investments, introduction of instruments for repayment of loans, recommendations for energy efficiency projects, provision of long-term financing from the state budget and international financial organizations, introduction of energy audit of buildings, etc.

The law on the registration of heat and water was also passed. The law provides for the introduction within 1-3 years full accounting in multi-apartment buildings.

The third most important law was the law *On Energy Efficiency of Buildings*. It provides for mandatory certification of buildings' energy efficiency and regulates the activity of energy auditors.

The above does not mean that the legal framework for energy efficiency and energy saving in the residential sector has been completed. The most important part of reform should be the formation of citizens' interest in implementation of energy efficiency and energy saving measures. Monetization of subsidies is on the foreground. It is able to strengthen public confidence in government policy in the field of energy efficiency and energy conservation, as well as investment resources. Ministry of Finance of Ukraine issued a project of monetization. The model of monetization was chosen at the level of service providers, not consumers. We think that this model will not contribute to the formation of citizen's interest.

The implementation of the Law *On the Peculiarities of Realization of the Right of Ownership in an Apartment Bu*ildings, adopted in 2015, in connection with the obligation to establish condominiums and the management companies is required.

The components of energy conservation policy should be the adoption of the new Housing Code and the Law *On Housing and Communal Services*. The fate of these laws is intensely influenced by contradictions between social groups, in particular between monopolists in the field of services provision, houses managing companies, etc. There is a danger of ignoring the interests of consumers. This danger is determined by a higher degree of consolidation of financial capital than civil society.

Keywords: energy efficiency, energy saving, legal basis, residential sector, condominium.

УДК 32.019.51

О. В. КУКУРУЗ

ІНФОРМАЦІЙНА ПОЛІТИКА ОРГАНІВ ВЛАДИ В РЕСПУБЛІЦІ ПОЛЬЩА

Розглянуто два поняття, які зустрічаються в польській науковій літературі – «інформаційна політика» та «комунікаційна політика». В першому понятті акцент робиться на односторонньому наданні інформації від влади до громадян, а в другому – на важливості отримання зворотної інформації від громадян до влади. З'ясовано, що в політичних документах та правових актах Республіки Польща визначено цілі, спрямовані на налагодження ефективної комунікації між органами влади і громадянами, але на практиці поки-що переважає зосередженість органів влади лише на наданні суспільству певної інформації про їх діяльність. На думку автора, комунікаційну політику можна назвати бажаним вищим рівнем політики в сфері управління інформацією.

© *КУКУРУЗ Оксана Володимирівна* – кандидат політичних наук, старший науковий співробітник відділу правових проблем політології Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України

Ключові слова: *інформаційна політика, комунікаційна політика, цілі інформаційної політики, моделі інформаційної політики, доступ до публічної інформації, звернення громадян.*

Кукуруз О.В. **Информационная политика органов власти в Республике Польша**

Рассмотрены два понятия, которые встречаются в польской научной литературе – «информационная политика» и «коммуникационная политика». В первом понятии акцент делается на одностороннем предоставлении информации от власти к гражданам, а во втором – на важности получения обратной информации от граждан к власти. Выяснено, что в политических документах и правовых актах Республики Польша определены цели, направленные на налаживание эффективной коммуникации между органами власти и гражданами, но на практике пока что преобладает сосредоточенность органов власти на предоставлении обществу определенной информации об их деятельности. По мнению автора, коммуникационную политику можно назвать желаемым высшим уровнем политики в сфере управления информацией.

Ключевые слова: *информационная политика, коммуникационная политика, цели информационной политики, модели информационной политики, доступ к публичной информации, обращения граждан.*

Kukuruz Oksana. **Information policy of authorities in the Republic of Poland**

Two notions that are found in the Polish scientific literature – «information policy» and «communication policy» are considered in this article. In the first notion, emphasis is made on unilateral giving of information from authorities to citizens, in the second notion – on the importance of getting feedback from citizens to the authorities. It was found that the political documents and legal acts of the Republic of Poland define goals aimed at establishing effective communication between the authorities and citizens, but in practice, the authorities often concentration on giving information to society about their activities. According to the author, communication policy can be called the desired higher level of policy in the field of information management.

Keywords: *information policy, communication policy, goals of information policy, models of information policy, access to public information, citizens' appeals.*

Інформаційна політика органів влади будь-якої держави супроводжує всі інші види політики та має одне з першочергових і принципових значень для розвитку країни в цілому. Суттєво відрізняється така політика в державах з тоталітарним, авторитарним та демократичним режимами. Оскільки Україна тривалий час намагається побудувати демократичну країну і впевнено заявила про свій намір вступити до Європейського Союзу, то доцільним виглядає дослідження теоретичних і практичних аспектів інформаційної політики органів влади однієї з європейських країн.

Інформаційна політика органів влади в Республіці Польща досліджується багатьма польськими авторами. Теоретичні аспекти інформаційної політики розкриті, зокрема, у працях Б. Добек-Островської і Р. Вишньовського, М. Яс-Козяркевич, К. Ястжембської, практичні – у дослідженнях П. Шосток і Р. Райчика, М. Шчегельняка. Стратегії формування інформаційної політики знаходимо у політичних документах та правових актах, пов'язаних з європейською комунікаційною політикою, питаннями інформатизації і розвитку інформаційного суспільства.

Б. Добек-Островська та Р. Вишньовський звертають увагу на існування в науковій літературі двох понять, які інколи вживають як однакові за змістом – «інформаційна політика» та «комунікаційна політика». Прикметник «інформаційна», на їх думку, акцентує увагу на інформуванні суспільства публічними установами. На їх переконання, значна частина процесу надання інформації публічними суб'єктами має характер переконання, а тому краще вживати поняття «комунікаційна політика». Останню вони визначають як комплекс комунікаційних дій, здійснюваних свідомо і планово публічними установами, чиновниками відповідно до політики тих установ[1].

М. Яс-Козяркевич слідом за Б. Добек-Островською та Р. Вишньовським наголошує, що інформаційну політику публічних установ не треба звужувати лише до надання ними інформації про вжиті заходи чи звітність. Така політика також повинна виконувати функції, пов'язані зі створенням і утриманням позитивного іміджу установи, підвищенням обізнаності про приналежність до громад або груп, встановленням партнерських стосунків між громадянином та установами, включаючи можливість висловлення ним думок та врахування їх у рішеннях, супроводженням змін в соціальних структурах та поведінці громадян[2].

Сутність інформаційної політики стає більш зрозумілою із досліджень, присвячених місцевому самоврядуванню. Наприклад, інформаційну політику визначено як свідому, планову і систематичну діяльність органів місцевого самоврядування, яка ґрунтується на комунікації з оточенням з метою отримання активної суспільної підтримки щодо реалізації стратегічних цілей розвитку і створення позитивного іміджу міста (гміни, повіту)[3]. До цілей інформаційної політики органів місцевого самоврядування віднесено, зокрема: реалізацію права громадян на доступ до інформації; інспірування ефективної суспільної системи обміну інформацією в межах територіальної одиниці; створення порозуміння між громадою певної територіальної одиниці місцевого самоврядування та її органами влади; зовнішнє просування територіальної одиниці[4].

Інформаційна політика, на думку П. Шосток, має далекосяжні цілі, а саме: за допомогою створення суспільної довіри полегшує не лише комунікації в гміні, але також сприяє створенню позитивного іміджу влади, що полегшує реалізацію поточної політики. Вона підкреслює, що «інформаційна політика виконує службову роль щодо всіх інших політик», бо «будь-які цілі досягаються легше в сприятливому середовищі»[5].

К. Ястжембська наголошує, що інформаційна політика тісно пов'язана з терміном «управління інформацією» з точки зору організаційного підходу. Вона відзначає, що «інформаційна політика є інструментом управління сучасної адміністрації, який уможливлює

реалізацію визначених публічних завдань і стратегічних цілей територіальної одиниці місцевого самоврядування. Інформаційна політика повинна формуватися на основі результатів проведеного стратегічного аналізу управління інформацією, а також повинна відповідати головним цілям, визначеним в стратегії розвитку територіальної одиниці»[6].

Зміст поняття «інформаційна політика» не розкривається в законах Республіки Польща. Хоча звісно її формування і реалізація забезпечується правовими положеннями. Серед правових актів, в яких міститься основа для інформаційної політики, польські науковці та посадовці в першу чергу називають, звісно, Конституцію Республіки Польща, потім Закон «Про доступ до публічної інформації», а далі – закони про місцеве самоврядування в гміні, повіті, воєводстві.

Відповідно до Конституції Республіки Польща від 2 квітня 1997 року, громадянин має право на отримання інформації про діяльність органів публічної влади, а також осіб, які виконують публічні функції (ст. 61). Це конституційне право забезпечується обов'язками, які передбачені для органів влади. Відповідно до Закону «Про доступ до публічної інформації» від 6 вересня 2001 року надавати публічну інформацію зобов'язана публічна влада, а також інші суб'єкти, які виконують публічні завдання (ст. 4). З метою загального доступу до публічної інформації був запроваджений електронний Бюлетень публічної інформації. Право громадян на отримання інформації вважається частиною прозорої діяльності органів місцевого самоврядування. Це зафіксовано в законах «Про гмінне самоврядування» від 8 березня 1990 року (ст. 11б), «Про повітове самоврядування» від 5 червня 1998 року (ст. 8а), «Про самоврядування воєводства» від 5 червня 1998 року (ст. 15а).

Аналіз наведених правових актів, які часто згадуються в контексті дослідження інформаційної політики в Республіці Польща, на перший погляд може привести до твердження, що правова база сприяє формуванню інформаційної політики у її вузькому значенні – надання суспільству інформації про діяльність органів та суб'єктів

публічної влади. Однак це помилкове уявлення, оскільки існують політичні документи і правові акти, в яких ставляться ще й інші цілі для органів влади, що відповідає ширшому розумінню поняття «інформаційна політика». Наприклад, варто згадати Постанову Сейму Республіки Польща про створення основ інформаційного суспільства в Польщі від 14 липня 2000 року. Нею Сейм, зокрема, визнав, що чинне на той час законодавство і політика уряду не забезпечили достатніх умов для використання розвитку інформаційного суспільства. Сейм закликав уряд розробити принципи стратегії розвитку інформаційного суспільства в Польщі, забезпечити координацію і реалізацію принципів цієї політики у всіх відділах і рівнях урядової адміністрації. Сейм рекомендував уряду розробити плани і пріоритети розвитку телеінформаційних систем в адміністрації, які будуть сприяти раціоналізації використання бюджетних коштів, а також покращенню контакту громадянина з урядом і місцевим самоврядуванням[7].

Відповідно Радою Міністрів Республіки Польща було прийнято програмний документ «Цілі і напрями розвитку інформаційного суспільства в Польщі» від 28 листопада 2000 року. В рубриці «інформатизація адміністрації» основною ціллю було визначено створення прозорих і дружніх для громадянина структур публічної адміністрації на зразок відкритого інформаційного суспільства за допомогою телеінформаційних засобів[8]. У подальшому Радою Міністрів було прийнято ще чимало документів щодо розвитку інформаційного суспільства. Серед них: «еПольща – План дій для розвитку інформаційного суспільства в Польщі на 2001 – 2006 роки» від 11 вересня 2001 року[9] та Спрямована стратегія розвитку інформатизації Польщі до 2013 року та перспективний прогноз трансформації інформаційного суспільства до 2020 року[10]. Відповідно до прогнозу, зазначеного в цій стратегії, до 2020 року передбачається повна реалізація ідеї еУряду, адміністрації приємної для громадянина, доступної в будь-якому місці і будь-який час за допомогою Інтернету, без обов'язкової участі громадянина в складних адміністративних процедурах. Використання сучасних технологій, комунікація за допо-

могою глобальної мережі, обмін поглядами, на думку розробників зазначеної Стратегії, зробить простішою участь громадян у загальносуспільних справах, а відтак сприятиме розвитку еДемократії.

Ще одним важливим документом, що допомагає з'ясувати цілі інформаційної політики Республіки Польща, є Біла книга щодо європейської комунікаційної політики від 1 лютого 2006 року, представлена Європейською комісією. У своїй концепції Комісія запропонувала новий на той час підхід – рішучий перехід від одностороннього зв'язку до посилення діалогу, від комунікації, зосередженої в установах, до зорієнтованої на громадянина, від зосередженої в Брюсселі до децентралізованої. «Комунікація повинна стати самостійною політикою на службі у громадян. Вона повинна базуватися на серйозному діалозі між сторонами, що приймають рішення і громадянами та жвавої дискусії між останніми». Завданням урядів держав-членів Європейського Союзу «є консультування та інформування громадян на національному, регіональному та місцевому рівнях щодо публічної політики – в тому числі європейських політик та їх вплив на повсякденне життя – створення форумів, де такі дебати можуть відбуватися». Одним із завдань європейської комунікаційної політики Комісія назвала – зміцнення ролі громадян. Для цього завдання визначено три цілі: 1. Поліпшення громадянської освіти (відіграє вирішальну роль у наданні людям можливості реалізувати свої політичні та громадянські права та стати активними у публічній сфері). 2. Уможливлення зв'язку між громадянами (нові форуми для публічної дискусії на європейську тематику мають важливе значення для побудови взаємної довіри, поваги та співпраці для досягнення спільних цілей). 3. Уможливлення контакту громадян і публічних установ (правильно функціонуюча двостороння комунікація між громадянами і публічними установами має важливе значення для демократії)[11]. Європейський парламент позитивно сприйняв наведений документ і прийняв відповідну резолюцію[12].

Виходячи із змісту наведеної концепції Європейської комісії, комунікаційна політика повинна передбачати механізми участі громадян в управлінні суспільними справами. В дослідженнях, при-

свячених інформаційній та комунікаційній політиці вони майже не згадуються та насправді вони існують. Вони прописані і забезпечуються Конституцією Республіки Польща. Відповідно до неї «кожен має право подавати петиції, пропозиції та скарги з публічного, власного або іншої особи, за її згодою, інтересу, до органів публічної влади, а також до громадських організацій та установ у зв'язку з виконуваними ними завданнями, які їм доручені у сфері публічної адміністрації» (ст. 63). Порядок розгляду пропозицій і скарг регулюється Кодексом адміністративного провадження від 14 червня 1960 року, а петицій – окремим Законом «Про петиції» від 11 липня 2014 року. Інститут звернень в Республіці Польща має свої переваги і недоліки[13], але при виправленні останніх, може виконувати свої найважливіші функції – інформування влади про наявні проблеми; захист інтересів громадян, громади, держави; знаходження найоптимальніших шляхів урегулювання суспільних проблем.

Для оцінки інформаційної політики в Республіці Польща, крім теоретичних визначень, аналізу політичних документів і правових актів, які є основою для її формування, важливе значення має інформація про наявну практику її реалізації на центральному та місцевому рівнях. Наприклад, М. Шчегельняк, проаналізувавши способи використання каналів Інтернету вісьмома центральними установами, дійшов до висновку, що «інформаційна політика установ дедалі частіше починає концентруватися на їх присутності в Інтернеті, бо це відносно недорогий комунікаційний канал». Водночас він відзначив ряд негативних аспектів у діяльності досліджених установ. Це, зокрема, такі: не проявляють достатньої активності на суспільних порталах, а в основному зосереджуються лише на своїх Інтернет-сторінках; не створюють інтерактивних суспільних мереж, а лише розміщують статистичну інформацію; подають інформацію мовою, яка не завжди є зрозумілою для звичайного користувача мережі і вільно доступною для осіб з обмеженими можливостями[14].

П. Шосток і Р. Райчик на основі дослідження способів комунікації установ місцевого самоврядування в Республіці Польща виді-

лили три моделі інформаційної політики в країні. 1. Мінімілістична інформаційна політика – засновується на реалізації лише зазначених законодавцем обов'язків інформування місцевих спільнот. Незначною мірою використовуються медійні форми комунікації, а безпосередніми взагалі нехтують. 2. Широка інформаційна політика – забезпечує використання різноманітних форм інформування місцевих спільнот, включаючи різні види ЗМІ і немедійних способів комунікації. Передбачає також популяризацію місцевості, проведення різноманітних іміджевих заходів. 3. Комунікаційна політика – встановлює діалог з мешканцями, крім форм, що передбачені для інформування про події і рішення, використовується широкий спектр інструментів, що уможливлюють отримання зворотної інформації від мешканців, таких як безпосередні зустрічі, суспільні консультації, домашні візити та суспільні дослідження[15].

Отже, у польській науковій літературі зустрічаємо два поняття – «інформаційна політика» та «комунікаційна політика». Останнє поняття акцентує увагу на ширшому розумінні політики в сфері управління інформацією, а саме: крім інформування громадян про діяльність та публічну політику органів влади передбачає комунікацію між органами влади і громадянами. На нашу думку, комунікаційну політику можна назвати бажаним вищим рівнем політики в сфері управління інформацією. На сьогодні на практиці, відповідно до досліджень польських науковців, переважає інформаційна політика, тобто односторонній переказ інформації від влади до громадян, відповідно це поняття вживається частіше. Комунікаційна політика виглядає як ідеал, якого ще треба досягти.

Формування і реалізація інформаційної політики органами влади в Республіці Польща регулюється політичними документами, серед яких Біла книга щодо європейської комунікаційної політики та численні документи Сейму та Ради Міністрів Республіки Польща щодо інформатизації і розвитку інформаційного суспільства. Правову основу, яка спрямована не лише на інформування громадян, а й комунікацію влади і громадян становлять: Конституція Республіки Польща та закони – «Про доступ до публічної інформації», «Про пе-

тиції», «Про гмінне самоврядування», «Про повітове самоврядування», «Про самоврядування воєводства», Кодекс адміністративного провадження.

Аналіз наукових визначень, політичних документів, правових актів, які є основою для формування політики у сфері управління інформацією в Республіці Польща дає змогу назвати основні цілі такої політики: інформування громадян про поточну і заплановану діяльність органів публічної влади; створення необхідного іміджу центральної, регіональної та місцевої влади; встановлення взаємної довіри і поваги між представниками органів влади і громадянами; налагодження комунікації між органами влади і громадянами з метою спільного ефективного управління суспільними справами. Для досягнення цих цілей створені відповідні механізми, зокрема, доступ громадян до публічної інформації, звернення громадян до органів публічної влади з петиціями, пропозиціями, скаргами тощо.

1. *Dobek-Ostrowska B., Wiszniowski R.* Teoria komunikowania publicznego i politycznego. Wprowadzenie. Wrocław: Astrum, 2007. S. 49. **2.** *Jas-Koziarkiewicz M.* Prawne i instytucjonalne podstawy polityki informacyjnej Unii Europejskiej // Przegląd Europejski. 2015. № 2 (36). S. 27. **3.** *Sakowicz M.* Zarządzanie informacją w gminie – podejście strategiczne czy marketingowe? // Władza lokalna a media: zarządzanie informacją – public relations – promocja jednostek samorządu terytorialnego / pod red. S. Michałowskiego, W. Micha. Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, 2006. S. 239–240. **4.** *Kozłowski J.* Polityka informacyjna gminy // Grochem o ścianę…? Polityka informacyjna samorządów terytorialnych / pod red. J. Regulskiej. Warszawa: Wydawnictwo Samorządowe FRDL, 1997. S. 21. **5.** *Szostok P.* Prasa samorządowa czy prasa władz samorządowych?: komu służą periodyki finansowane z lokalnych budżetów? Katowice: Wydawnictwo Gnome, 2013. S. 58. **6.** *Jastrzębska K.* Polityka informacyjna władz lokalnych w zakresie możliwości zdobywania i podnoszenia kwalifikacji przez mieszkańców // Zeszyty Naukowe Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego. Zarządzanie Publiczne. 2010. №4 (12). S. 126. **7.** *Uchwała Sejmu* Rzeczypospolitej Polskiej z 14.07.2000 r. w sprawie budowania podstaw społeczeństwa informacyjnego w Polsce // Monitor Polski. 2000. № 22. poz. 448.

URL: http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WMP20000220448 (дата звернення: 02.08.2017). **8.** *Cele i kierunki* rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce. Dokument programowy przyjęty przez Radę Ministrów 28 listopada 2000 r., Komitet Badań Naukowych, Ministerstwo Łączności, Warszawa 2000. URL: http://kbn.icm.edu.pl/cele/index1.html (дата звернення: 02.08.2017). **9.** *ePolska.* Plan działań na rzecz rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce na lata 2001 – 2006, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2001. URL: http://kbn.icm.edu.pl/cele/epolska.html (дата звернення: 04.08.2017). **10.** *Strategia kierunkowa* rozwoju informatyzacji Polski do roku 2013 oraz perspektywiczna prognoza transformacji społeczeństwa informacyjnego do roku 2020, Ministerstwo Nauki i Informatyzacji, Warszawa 2005. URL: http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/unpan/unpan034027.pdf (дата звернення: 07.08.2017). **11.** *Biała Księga* w sprawie europejskiej polityki komunikacyjnej z dnia 1 lutego 2006 roku (przedstawiona przez Komisję). Komisja wspólnot europejskich. Bruksela. URL: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52006DC0035&rid=13 (дата звернення: 11.08.2017). **12.** *Rezolucja Parlamentu* Europejskiego w sprawie Białej Księgi w sprawie europejskiej polityki komunikacyjnej (INI/2006/2087). URL: http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2006-0500+0+DOC+XML+V0//PL&language=PL (дата звернення: 14.08.2017). **13.** *Кукуруз О. В.* Інститут звернень громадян у Республіці Польща: політико-правові аспекти // Правова держава. Випуск 28. Київ: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2017. С. 445–453. **14.** *Szczegielniak M.* Polityka informacyjna urzędów centralnych w Polsce na przykładzie wykorzystania internetowych kanałów przekazu informacji // Polityka i Społeczeństwo. 2016. №4 (14). S. 80. **15.** *Szostok P., Rajczyk R.* Komunikowanie lokalne w Polsce. O instrumentach polityki komunikacyjnej samorządów. Katowice: Wydawnictwo Gnome. 2013. S. 149.

Kukuruz Oksana. **Information policy of authorities in the Republic of Poland**

Information policy of the authorities of any state accompanies all other types of policies and has one of the priority and principle significance for the development of the country as a whole. The aim of this article is to find out the main goals of the information policy of the authorities in the Republic of Poland. The experience of a

member state of the European Union is important for Ukraine, which has confidently declared its European choice.

Two notions that are found in the Polish scientific literature – «information policy» and «communication policy» are considered in this article. In the first notion, emphasis is made on unilateral giving of information from authorities to citizens, in the second notion – on the importance of getting feedback from citizens to the authorities. The content of the concept of «information policy» is not disclosed in the laws of the Republic of Poland. The essence of the information policy becomes clear from studies on local government.

Polish scientists and officials among the legal acts that contain the basis for information policy are primarily call the Constitution of the Republic of Poland, the laws on access to public information, on self-government in the gmina, district, voivodship. The analysis of the above legal acts at first glance can lead to the assertion that the legal framework contributes to the formation of information policy in its narrow sense – providing information to society about the activities of authorities and their subjects. The author has proved that this is a wrong assertion, and has showed political documents and legal acts that including broad goals for the authorities – communication between authorities and citizens. In particular, there are mentioned the White Paper on European communications policy, documents of the Sejm and the Council of Ministers of the Republic of Poland concerning informatization and development of the information society, the law on petitions and the Code of Administrative Procedure.

As a result, the author indicates the main goals of the information policy of the Republic of Poland: informing citizens about the current and planned activities of authorities; creating the necessary image of the central, regional and local authorities; creating of mutual trust and respect between representatives of the authorities and citizens; establishing communication between authorities and citizens with the aim of jointly effective managing public affairs. Such mechanisms as access of citizens to public information, citizens' appeals to authorities with petitions, proposals, complaints, etc., contribute to the achievement of the above-mentioned goals.

It was found that the political documents and legal acts of the Republic of Poland define goals aimed at establishing effective communication between the authorities and citizens, but in practice, the authorities often concentration on giving information to society about their activities. According to the author, communication

policy can be called the desired higher level of policy in the field of information management.

Keywords: information policy, communication policy, goals of information policy, models of information policy, access to public information, citizens' appeals.

УДК: 329:321.015

Н. А. ГЕРБУТ
В. Л. СЕМКО

РОЛЬ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ У ПРОЦЕСАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ

Здійснено аналіз політичних партій як суб'єктів децентралізаційних процесів в Україні. Дослідження проводилось із застосуванням теоретичної моделі неоінституціоналізму раціонального вибору. Це дозволило пояснити, чому в середині політичних партій є прихильники та супротивники децентралізації. Було виявлено, що для здійснення реформи потрібна консолідація парламентських партій, що стане прикладом для непарламентських партій, та вплив міжнародних акторів на партійні рішення щодо питань децентралізації.

Ключові слова: *децентралізація, політичні партії, неоінституціоналізм раціонального вибору.*

Гербут Н. А., Семко В.Л. **Роль политических партий в процессах децентрализации в Украине**

Осуществлен анализ политических партий как субъектов процессов децентрализации в Украине. Исследование проводилось с применением теоретической модели неоинституционализма рационального выбора. Это позволило объяснить, почему в середине политических партий есть сторонники и противники децентрализации. Было обнаружено, что для проведения

© *ГЕРБУТ Надія Анатоліївна* – кандидат політичпих наук, доцент кафедри політичних наук Київського національного університету будівництва і архітектури

© *Семко Вадим Леонідович* – кандидат політичних наук, доцент кафедри політичних наук Київського національного університету будівництва і архітектури

реформы необходима консолидация парламентских партий, что станет примером для непарламентских партий, а также влияние международных акторов на партийные решения касательно вопросов децентрализации.

Ключевые слова: *децентрализация, политические партии, неоинституционализм рационального выбора.*

Herbut Nadiia, Semko Vadym. **The role of political parties in the processes of Ukraine's decentralization**

The article is analyzed the parties as subjects of decentralization processes in Ukraine. The study used a theoretical model of neoinstitutionalism of rational choice. This made it possible to explain why there are supporters and opponents of decentralization in political parties. It was found that it is necessary to consolidate the parliamentary parties, which will become an example for non-parliamentary parties, as well as the influence of international actors on party decisions regarding issues of decentralization.

Keywords: *decentralization, political parties, neoinstitutionalism of rational choice.*

Однією з головних реформ в Україні є реформа децентралізації, мета якої – за рахунок передачі повноважень та бюджетних ресурсів від центральних органів влади до місцевих надати можливість територіальним громадам самостійно вирішувати питання місцевого значення.

Децентралізація – це не лише збільшення місцевих бюджетів, а й мотивація місцевого самоврядування до залучення інвестицій для розвитку громад, впровадження інфраструктурних проектів.

Децентралізація передбачає передачу в місцеві бюджети частки загальнонаціональних податків, створення нових можливостей для економічного розвитку громад, прибирає штучні перешкоди для бізнесу і підприємницької діяльності тощо. Однак ухвалений Верховною Радою 5 лютого 2015 р. Закон України «Про засади державної регіональної політики» суттєво не змінює залежності регіонів від центру. Недосконалість закону свідчить про неготовність влади на-

дати громадам самостійність у вирішенні питань регіонального рівня.

Існує низка невирішених питань, що гальмує реформу децентралізації: відсутність механізмів представлення інтересів регіонів на національному рівні; невизначеність щодо суб'єкта, який буде мати право представляти ці інтереси; відсутність політичної волі для внесення змін до Конституції, що є необхідною умовою запровадження регіонального самоврядування тощо[1].

В Україні різні аспекти децентралізації досліджували І. Кресіна, А. Матвієнко, О. Стойко, Є. Перегуда, С. Римаренко та ін. Однак питання впливу політичних партій на процеси децентралізацій в Україні потребує подальшого вивчення.

В країнах молодих демократій, зокрема в Україні, існує високий рівень персоналізації політики, що зумовлений, зокрема, штучністю виникнення партій. Про це свідчать назви переможців виборів до парламенту протягом останніх десяти років (Блок Литвина, Блок Юлії Тимошенко, партія «УДАР» Віталія Кличка, Радикальна партія Олега Ляшка, блок Петра Порошенка). Крім того, в Україні потужні політичні партії, як правило, залежать від великого капіталу[2].

Отже, враховуючи наявність особистих інтересів партійної еліти та тих, хто фінансує партії, розглядаючи їх як інструмент захисту та збільшення свого капіталу, автор вважає доцільним застосувати неоінституційний підхід, а точніше, інституціоналізм раціонального вибору, до дослідження ролі політичних партій в процесах децентралізації.

Неоінституціоналізм характеризується наступними постулатами:

- політичні інститути є повноправними суб'єктами політики, люди, які працюють в них, мають власні інтереси;
- інститути впливають на політичну поведінку, встановлюючи межі індивідуального вибору через формування та вираження переваг;
- усвідомлення громадянами політичних цілей хоча б частково визначається політичним контекстом.

Політику неоінституціоналісти визначають як сферу владної взаємодії індивідів і груп, метою якої є розподіл благ і ресурсів.

Серед декількох напрямів нового інституалізму, саме неоінституціоналізм раціонального вибору пояснює політичну поведінку прагненням отримання вигод. На відміну від інших напрямів, у неоінституціоналізмі раціонального вибору інститути оцінюються: 1) як інструменти досягнення цілей політичних акторів, які й визначають «правила гри; 2) як зовнішні обмежувачі, які здатні змінити переваги індивіда[3].

Політичні партії мають визначальний вплив на трансформацію політичних інститутів у перехідних суспільствах.

Однією з ключових функцій партій, в контексті представницької демократії, є посередництво у взаємодії між виборцями та державою. В країнах розвинених демократій політичні партії справді змінюють свої програми на вимогу громадської думки. Однак в перехідних суспільствах, коли партії є слабо інституалізованими, вони не відстоюють ефективно уподобання виборців.

Якщо навіть уявити, що українські політичні партії здатні змінюватись під впливом громадської думки, постає питання щодо ставлення населення України до реформи децентралізації.

24 липня 2017 р. соціологи Фонду «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва спільно з соціологічною службою Центру Разумкова презентували результати загальнонаціонального опитування щодо ставлення громадян до процесу децентралізації.

Переважна більшість українців – 42% – продовжує підтримувати кроки, які українська влада здійснює щодо децентралізації. Негативно до діяльності влади у цій сфері ставиться 27%. Подібний розподіл прихильників і противників реформи децентралізації можна було спостерігати і минулого року (43% підтримували, 32% не підтримували). Прихильники реформи децентралізації переважають у всіх макрорегіонах: найбільше їх на Заході (48%), найменше – на Сході (31%). З іншого боку, лише 12% українців повністю задоволені темпами реформи, 37% вважають, що вона відбувається надто повільно, а 22% – що вона не відбувається взагалі.

Громадяни передбачають як позитивні, так і негативні наслідки від децентралізації. На думку 24%, вона дасть громадянам нові можливості впливу на владу, а 18% вважають, що завдяки цій реформі покращиться якість послуг. Натомість 28% побоюються, що децентралізація призведе до появи «місцевих князьків», а 16% – до спустошення сіл і селищ. Найбільші побоювання щодо «місцевих князьків» виявилися на Сході (38%), натомість найбільші можливості впливати на владу побачили мешканці Заходу (32%)[4].

Отже, позиція виборців щодо реформи децентралізації неоднозначна, а тому можна припустити, що підтримка партією розширення повноважень місцевого самоврядування чи, навпаки, негативне ставлення до реформи не призведе до суттєвої втрати електорату.

Враховуючи те, що партії здатні самі формувати інтереси виборців, необхідно визначити ставлення українських політичних партій до процесів децентралізації[5].

Хоча реформу децентралізації начебто підтримували усі парламентські сили (їй приділена значна увага у Коаліційній угоді – 72 пункти), політичні партії не поспішають виконувати свої передвиборчі обіцянки. Генеральний директор Всеукраїнської громадської організації «Комітет виборців України» О. Кошель зазначав, що жоден депутат з «Батьківщини» не підтримав законопроект, який мав розблокувати вибори до об'єднаних територіальних громад, які представляють різні райони, а «Опоблок» взагалі не голосував ні за один з дванадцяти законів прийнятих Верховною Радою у рамках реформи децентралізації. Крім того, ще однією проблемою є те, що політики критикують закони, за які самі і голосували. Наприклад, «Радикальна партія» та «Батьківщина» голосувала за об'єднання територіальних громад, а потім робили заяви про його неконституційність. Отже, очевидна відсутність готовності політиків до законодавчої роботи, що є необхідною умовою здійснення реформи[6].

Експерт Інституту політичної освіти О. Солонтай вважає, що в парламенті є «вороги» децентралізації, тобто ті, хто зацікавлений у централізованому управлінні державою згори донизу. «У кожній

фракції є люди, які виступають за і проти. Насправді, пропрезидентської фракції це теж стосується. Немає такого, щоб у фракції були всі проти, чи всі за. Децентралізація – це війна бачень між тими, хто хоче, щоб Україна була країною самоврядних громад, незалежних від Києва, і тими для кого Україна – країна, де політична влада сфокусована у центрі, в Києві… Цей закон (проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування з управління земельними ресурсами та посиленням державного контролю за використанням і охороною земель № 4355 від 31.03.2016, прим. автора) блокують навіть не опозиційні фракції, а провладні. Тому що зараз вони є розпорядниками цих земель. І, звичайно, вони не хочуть прощатись із цим повноваженням»[7].

Однак є й політики, що підтримують процеси децентралізації. Чи лише тому, що вони поділяють демократичні цінності? Застосовуючи неоінституційний раціонального вибору це питання ґрунтовно дослідив Є. Перегуда, який поставив під сумнів те, що демократизація політичного життя та підвищення самостійності регіональних спільнот є кінцевою метою політичних еліт, які просувають ідеї децентралізації.

Низька продуктивність сільського господарства в Україні призводить до надвеликої собівартості продукції, а укрупнення господарських структур надає можливість цю собівартість зменшити. Зрозуміло що певні соціальні групи, які є агентами впливу на прийняття політичних рішень, зацікавлені в децентралізації, в прискоренні процесу перерозподілу сільськогосподарських земель за межами населенних пунктів.

Якщо попередня влада чітко брала напрямок на централізоване управління державою, зокрема і в питанні розподілу земель (згідно Земельного кодексу України землі за межами населенних пунктів є державними), то новий уряд, навпаки, задекларував, що ці землі мають бути передані у комунальну власність. Це означає, що органи самоврядування стануть основним суб'єктом перерозподілу земель.

Укрупнення громад, на думку Є. Перегуди, призведе до того, що малий та середній бізнес, фермери, що спираються на підтримку місцевих органів влади, в решті-решт будуть відсунуті від перерозподілу важливого для них ресурсу[8].

Ключовою складовою політики децентралізації є територіальне об'єднання громад. Цей процес проходить доволі повільно, але впевнено. За даними моніторингу процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування, який провело Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, станом на 08.09.2017 кількість об'єднаних територіальних громад становить 648. Для порівняння: у 2016 році їх було 366, а в 2015 – 159. Кількість жителів в об'єднаних територіальних громадах становить 5,8 млн осіб (13,6% від загальної кількості населення України). Середня кількість територіальних громад, які об'єдналися в одній ОТГ, становить 4,7[9].

Однак не лише агрохолдінги та інші зацікавлені суб'єкти в перерозподілі сільськогосподарської землі є агентами впливу на прискорення процесів децентралізації. Глибока економічна криза підштовхує центральні органи влади до реалізації реформи децентралізації, оскільки держава невспромозі у повному обсязі виконувати свої зобов'язання перед громадами[10].

Інституалізація партійної системи України відбувається вкрай повільно. Після Революції Гідності з політичної арени зійшли найпотужніша за всі роки незалежності «партія влади» - Партія Регіонів, а за нею – КПУ. Перед цим фактично завершила своє існування партія «Наша Україна», що об'єднувала «помаранчеві сили». Після зміни влади у 2014 р. попит на нові політичні сили сприяв оновленню партійної системи («Об'єднання «Самопоміч», «Сила Людей», «Воля» та ін.). Зміни в партійній системі тривають досьогодні. Це яскраво показали вибори до місцевих органів влади 2015 р. (вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних та міських голів).

Відмова Радикальної партії Олега Ляшка та «Народного Фронту» брати участь у виборах через значне зниження підтримки

електорати свідчить про кризу парламентських партій. Організаційно не готовим до місцевих виборів виявилося «Об'єднання «Самопоміч», яке внаслідок відсутності в деяких регінах місцевих осередків, надавало своє партійне ім'я місцевим суб'єкта, які реально не пов'язані з партією.

Вибори 2015 р. виявила ще одну тенденцію – значну атомізацію партійного простору. На цей процес вплинула зміна виборчих правил, які унеможливили участь у виборах кандидатів не від партій. В обласних та районних радах, у радах міст обласного значення, окрім парламентських партій, отримали представництво 80 непарламентських партій.

З числа непарламентських партій найбільше представництво отримали: Політична партія «Українське Об'єднання Патріотів – УКРОП» (18 обласних рад, перше місце на виборах у Волинській області), Політична партія Всеукраїнське об'єднання "Свобода» (14 обласних рад та м. Київ), Партія «Відродження» (8 обласних рад, перше місце в Харківській області), Аграрна партія України (5 обласних рад), Політична пртія «Наш край» (9 обласних рад), Політина партія «Громадський рух «Народний контроль» (3 обласні ради), Політична партія «Громадянська позиція» (2 обласні ради).

Непарламентські партії-переможці можна поділити на три категорії: перша – це партії загальнонаціонального рівня («УКРОП», «Відродження», «Наш край» та ін.), які мають усі шанси стати парламентськими; друга – це партії з невеликими досягненнями, представники від яких дуже часто у власних біографіях зазначені як безпартійні (цілком очевидно, що кандидати просто користувалися послугами цих партій); третя ктегорія – партії, які досягли успіхів у певних регіонах, переважно на районному рівні[11].

О. Стойко пропонує дещо іншу класифікацію непарламентських партій, що завели своїх представників до місцевих органів влади, яка: 1) партії вождистського типу, лідери яких обиралися свого часу по мажоритарному округу в області; 2) постмайданні партії, поява яких стала результатом активізації громадянського суспільства; 3) провладні або промерські партії, у списках яких широко

представлені місцеві чиновники; 4) лобістські, що відстоюють інтереси великого бізнесу на місцевому рівні; 5) етнічні партії, до яких належить лише «КМКС» Партія угорців України[12].

Лобістські партії будуть активно підтримувати децентралізацію при умові отримання крупним бізнесом більших повноважень в регіонах.

Хоча за Блок Петра Порошенка «Солідарність», ВО «Батьківщина» та Політичну партію «Опозиційний блок» проголосувала найбільша кількість виборців (2,545 млн, 1,580 млн та 1,507), не можна говорити про явне домінування цих партій. Наприклад, по кількості депутатів, що увійшли в місцеві органи влади Політична партія «Наш край» обійшла Опозиційний блок[13].

Активність непарламентських партій є важливою тенденцією для формування нової політичної системи. Однак є певні проблеми, що заважають цьому процесу. Ставлення політиків до питання децентралізації є показовим. Те, що багато депутатів, які увійшли в місцеві органи влади, лише домовлялися з партіями щодо свого висування в кандидати, а не є справжніми їх членами, призводить до порушення партійної дисципліни в регіонах. Наприклад, Херсонська облрада виступала за те, щоб скасувати перспективний план об'єднання громад – ключовий план, який визначає, скільки громад об'єднуються, які їх межі тощо. Місцеві депутати роблять заяви, які супуречать політиці партії і підривають довіру до реформи.

Звичайно, велика фрагментарність партійної системи заважає спільній конструктивній роботі політичних партій у напряму процесів децентралізації. Очевидно, що важливо починати з об'єднання зусиль парламентських партій. 21 червня 2017 р. відбувся підсумковий круглий стіл для керівництва та виконкомів представників п'яти парламентських партій, за участі представників Мінрегіону. Представники парламентських партій спільно зустрілися для підбиття підсумків проекту «Регіональний розвиток: виклики та інструменти для політичних партій» та обговорення реформи децентралізації на місцях. В процесі дискусії піднімалося питання про комунікацію політичних сил, зокрема про те, що навіть представ-

ники однієї партії з регіонів дуже часто не знають один одного і їм складно між собою спілкуватися. Також члени зібрання прийшли до висновку, що партії не повинні перетврювати процеси децентралізації на політичні інтриги, а працювати на далекоглядні перспективи, стаючи запорукою стабільного регіонального розвитку. Крім того, говорили про те, що частину сил всім партіям варто спрямовувати на просвітництво по регіонах[14].

Цілком зрозуміло, що наявність прихильників і противників централізованого управління в партіях буде негативно вливати на реалізацію реформи децентралізації.

На політичні інститути перехідних суспільств мають вплив міжнародні актори. Часто це призводить до прискорення процесів інституалізації в контексті розвитку демократій. Очевидно, що без взаємодії з іншими державами, міжнародними організаціями та іншими учасниками міжнародних відносин реформа децентралізації буде під загрозою зупинення.

Знаковим є те, що місія Міжнародного Валютного Фонду вперше зацікавилась реформою децентралізації, оскільки вона потребує фінансової підримки[15].

Потрібна подальша передача повноважень від центру до регіонів, щоб партії, які виграли місцеві вибори, мали зацікавленість в децентралізації. Для цього повинні бути внесені зміни до Конституції України та ухвлена низка законів, що законодвчо підсилять реформу, що не можливо без консолідації парламентських партій.

1. *Кресіна І., Стойко О.* Державна регіональна політика: централізація замість розвитку // Регіональнаполітика: законодавче регулювання та практична ревалізація: матеріали Першої Міжн. наук.-практ. конф., (Київ, 24-25 листопада 2015 р.). Київ-Тернопіль: «Карт-Бланш», 2015. С. 38-39. **2.** *Стойко О.* Трансформація політичних інститутів у сучасних перехідних суспільствах. Київ: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2016. С. 358-359. **3.** *Політична думка* ХХ – початку ХХІ століть: методологічний і доктринальний підходи : підручник: у 2-х т. /за заг. ред. Н. М. Хоми. Львів : «Новий Світ-2000», 2016. Т. 1. С.15-22. **4.** *Громадська думка* населення щодо реформи

децентралізації / Фонд Демократичні ініціативи ім. Ілька Кучеріва. URL: http://dif.org.ua/article/gromadska-dumka-naselennya-shchodo-reformi-detsentralizatsii (дата звернення: 8.10.2017). **5.** *Goren P. Party* identification and core political values // American Journal of Political Science. 2005. Vol. 49. №49. P. 881-896. **6.** *Політики ведуть* неоголошену війну проти реформи децентралізації – Комітет виборців України. URL: http://uacrisis.org/ua/46974-komitet-vibortsiv-ukrayini (дата звернення: 5. 10. 2017). **7.** *Олександр Солонтай:* Децентралізація загальмувалась… URL: https://agropolit.com/interview/242-oleksandr-solontay-detsentralizatsiya--zagalmuvalas (дата звернення: 8.10.2017). **8.** *Перегуда Є.* Децентралізація влади в Україні: символічні смисли та реальні інтереси // Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І.Ф. Кураса НАН України. 2015. Вип. 5-6 (79-80). С. 176-178. **9.** *Моніторинг процесу* децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування / Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства. URL: http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2017/09/15.-Monitoring-Detsentralizatsiya-08.09.2017.pdf (дата звернення: 7.10.2017). **10.** *Перегуда Є.* Цит. праця. С. 179. **11.** *Розумний М.*, Павленко І. Партійне законодавство та розвиток політичних партій в Україні. Київ: НІСД, 2015. URL: http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/partii-95fc5.pdf (дата звернення: 5.10.2017). **12.** Стойко О. Державна регіональна політика: централізація замість розвитку // *Регіональна політика:* історичні витоки, законодавче регулювання, практична реалізація: матеріали Другої Міжн. наук.-практ. конф., (Київ, 14-15 грудня 2016 р.). Ч.1. Київ-Тернопіль: «Економічна думка», 2016. С. 183. **13.** *Результати місцевих* виборів – 2015. URL: http://texty.org.ua/pg/news/textynewseditor/read/63067/Rezultaty_miscevyh_vyboriv2015_Najbilshe_vtratyla_Samopomich_dodaly (дата звернення: 9.10.2017) **14.** *Політики ведуть* неоголошену війну проти реформи децентралізації – Комітет виборців України. URL: http://uacrisis.org/ua/46974-komitet-vibortsiv-ukrayini (дата звернення: 6.10.2017). **15.** *МВФ вперше* зацікавився реформою децентралізації в Україні // Децентралізація влади. URL: http://decentralization.gov.ua/news/item/id/6037 (дата звернення: 5.10. 2017)

Herbut Nadiia, Semko Vadym. **The role of political parties in the processes of Ukraine's decentralization**

As decentralization reform is inseparably linked with the development of democracy in Ukraine, it has become especially urgent since 2014. Decentralization involves the delegation of authority's responsibility and budget revenues from state bodies to local self-government bodies. Decentralization involves transferring part of national taxes to local budgets, creating new opportunities for economic development of communities, removing obstacles for business and entrepreneurship and etc. However, a number of factors indicate that the authorities are not intended to provide communities with autonomy in addressing issues of local level.

In the context of Ukrainian realities, the issue of the influence of political parties on decentralization processes is quite relevant. In the countries of young democracies, as in Ukraine, there is a high level of personalization of politics due to a great number of parties. In addition, powerful political parties depend upon large capital as a rule. Consequently, taking into account personal interests of the party elite and those who finance the parties, considering them as means of protection and capital widening, the author considers it to be appropriate to apply the neo-institutional approach and specifically the institutionalism of rational choice, to study the role of political parties in the processes of decentralization.

Among several directions of new institutionalism, it is neo-institutionalism of rational choice that explains political behavior in the pursuit of benefits. The position of voters regarding decentralization reform is doubtful, and therefore one can assume that the party's support for expanding the powers of local self-government or, vice versa, a negative attitude to reform will not lead to a significant loss of the electorate. Taking into account that the parties are capable of forming the interests of voters themselves, it is necessary to determine the attitude of Ukrainian political parties towards decentralization processes.

Although the reform of decentralization seems to have been supported by all parliamentary forces (with 72 paragraphs in the Coalition Agreement focused on it), political parties pause about fulfilling their pre-election promises.

The lack of readiness of politicians for legislative work required for reform is obvious.

Decentralization is a war of views between those who want Ukraine to be a country of self-governing communities independent of Kyiv and those for whom

Ukraine is a country where political power is centered. Land outside of settlements is owned by the state and parties do not want to lose control of them. However, there are politicians who support decentralization processes.

Low productivity of agriculture in Ukraine causes overproduction costs, and the consolidation of economic structures makes it possible to reduce this cost. It is clear that certain social groups are interested in decentralization, in accelerating the process of redistribution of agricultural land outside the settlements.

The deep economic crisis urges central authorities to implement the decentralization reform, as the state is not fully able to fulfill its obligations to the communities. This reason forms another group of supporters of the reform.

Elections to local authorities in 2015 revealed a new trend - a significant atomization of party space. Local councils were represented by 80 non-parliamentary parties. The state faces the challenge of encouraging various political forces to support decentralization. Parliamentary parties have already started the process of developing a common strategy for successful reform. The creation of legislative support for decentralization now depends upon factions. The parliamentary parties have recognized the need for conducting so-called "air-conditioning" activities among the communities. Besides, international actors encourage political parties to play an active role in the processes of decentralization.

Keywords: decentralization, political parties, neoinstitutionalism of rational choice.

УДК 323.1

В. А. ЯВІР

ПЕРШІ КРОКИ ФОРМУВАННЯ ЗАКОНОДАВЧОЇ БАЗИ РЕІНТЕГРАЦІЇ ТИМЧАСОВО ОКУПОВАНИХ ТЕРИТОРІЙ УКРАЇНИ

Характеризується нинішній стан реінтеграції тимчасово окупованих територій України. Аналізуються перші кроки формування законодавчої бази ре-

© *ЯВІР Віра Анатоліївна* – кандидат політичних наук, науковий співробітник Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України

інтеграції, зокрема проект Закону України «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України над тимчасово окупованими територіями в Донецькій та Луганській областях» №7163 від 04.10.2017. Вказано на переваги та недоліки проекту. Доведено, що в нинішньому вигляді документ не може стати основою успішного процесу етнополітичної реінтеграції, оскільки не містить конкретних реінтеграційних механізмів.

Ключові слова: *реінтеграція, територіальна цілісність, етнополітичний конфлікт, сепаратизм.*

Явир В.А. **Первые шаги формирования законодательной базы реинтеграции временно оккупированных территорий Украины**

Характеризуется нынешнее состояние реинтеграции временно оккупированных территорий Украины. Анализируются первые шаги формирования законодательной базы реинтеграции, в частности проект Закона Украины «Об особенностях государственной политики по обеспечению государственного суверенитета Украины над временно оккупированными территориями в Донецкой и Луганской областях» №7163 от 04.10.2017. Указано на преимущества и недостатки проекта. Доказано, что в нынешнем виде документ не может стать основой успешного процесса этнополитической реинтеграции, поскольку не содержит конкретных реинтеграционных механизмов.

Ключевые слова: *реинтеграция, территориальная целостность, этнополитический конфликт, сепаратизм.*

Yavir Vira. **The First Steps in the Formation of the Legislative Basis for the Reintegration of the Temporarily Occupied Territories of Ukraine**

The present state of reintegration of temporarily occupied territories of Ukraine is characterized. The first steps of the formation of the legislative basis for reintegration are analyzed, in particular the draft Law of Ukraine "On the peculiarities of the state policy on ensuring the state sovereignty of Ukraine over temporarily occupied territories in Donetsk and Lugansk regions" No. 7163 dated 04.10.2017. The advantages and disadvantages of the project are indicated. It is proved that in the current form the document cannot become the basis of a successful ethnopolitical reintegration process, since it does not contain concrete reintegration mechanisms.

Keywords: *reintegration, territorial integrity, ethnopolitical conflict, separatism.*

Після втрати частини територій в 2014 році, зокрема Автономної Республіки Крим внаслідок анексії Російською Федерацією та частини Донецької та Луганської областей, які сепаратизувалися в незаконні квазідержавні утворення ДНР та ЛНР за підтримки Російської Федерації, в Україні виник потужний запит на формування комплексної політики реінтеграції. Оскільки досвіду напрацювання та впровадження політики реінтеграції (об'єднання, повернення до складу країни втрачених, тимчасово окупованих територій) в держави не було, Україна протягом 3 років проводила точкову політику реагування на поточні виклики окупації та сепаратизму, яка містила недостатню кількість механізмів та елементів реінтеграції. Серед головних реінтеграційних кроків слід згадати підтримку кримських татар у вигляді надання їм статусу корінного народу[1], врегулювання статусу вимушених переселенців внаслідок військових дій та окупації (внутрішньо переміщених осіб)[2], посилення інформаційної складової протидії зовнішній агресії та пропаганді в межах заходів Міністерства інформаційної політики України та створення Міністерства з питань тимчасово окупованих територій, серед завдань якого було визначено реінтеграцію тимчасово окупованих територій та їх населення в єдиний конституційний простір України[3].

Результатом відсутності злагодженої, системної політики реінтеграції стала відсутність консолідованої позиції українців щодо можливих варіантів політики України щодо непідконтрольних територій Донецької та Луганської областей, на що вказують соціологічні опитування. Зокрема 23% населення підтримують повну ізоляцію самопроголошених утворень ДНР та ЛНР; 22% – вважають за доцільне тримати економічну блокаду, але зберігати гуманітарні відносини, 22% виступають за дозвіл на торгівлю критично важливими товарами (продовольством і товарами повсякденного вжитку з боку України та антрацитом від непідконтрольних територій) та максимальною підтримкою гуманітарних зв'язків, а 15% висту-

пають за максимальний розвиток зв'язків з непідконтрольними територіями – як гуманітарних, так і торговельних. Що ж стосується умов та перспектив реінтеграції, то 55% українців бачать політичне майбутнє ДНР та ЛНР у складі України на доконфліктних умовах, 20% схиляється до можливості надання цим територіям більшого рівня автономії у складі України і близько 9% підтримали самостійне існування цих утворень або приєднання їх до складу Росії[4].

Ситуація ускладнювалася необхідністю чинити збройний опір агресії Російської Федерації та нелегітимних сепаратистських квазіутворень ЛНР і ДНР з метою захисту територіальної цілісності України, хоча держава завжди стояла на позиціях мирного врегулювання конфлікту. Проведення злагодженої політики реінтеграції, яка доволі хаотично реалізовувалася різними органами державної влади та ініціативами громадянського суспільства, вимагало законодавчого забезпечення.

Тому як невідкладний до Верховної Ради України Президентом було внесено проект Закону України «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України над тимчасово окупованими територіями в Донецькій та Луганській областях» №7163 від 04.10.2017[5]. У політичному та медійному дискурсі документ отримав назву законопроекту про реінтеграцію Донбасу та викликав безліч як фахових, так і політичних дискусій щодо змісту та доцільності прийняття в запропонованому вигляді. Серед переваг проекту нормативно-правового акту насамперед те, що він став першою спробою, першим кроком з напрацювання законодавчої бази політики реінтеграції, яка досі проводилася органами державної влади практично без законодавчого забезпечення. В преамбулі Верховна Рада України, посилаючись на національне законодавство та документи міжнародного права, не визнає злочинне загарбання Російською Федерацією частини території України та підтверджує невіддільне суверенне право України на відновлення її територіальної цілісності. Законопроектом визнається, що Російська Федерація ініціювала, організовувала та підтримувала терористичну діяльність в Україні, здійснює збройну агресію проти України та

тимчасову окупацію частин її території, застосовуючи регулярні з'єднання… встановивши окупаційну владу Російської Федерації, здійснювану її збройними силами та іншими військовими формуваннями. Тобто констатується факт тимчасової окупації частини території України внаслідок збройної агресії Російської Федерації. Як зауважують правозахисники, агресія, тобто озброєний напад однієї держави на іншу, є міжнародним злочином. Таким чином наявність у законопроекті словосполучення "збройна агресія" – це і є формально визнання парламентом України війни[6].

Проект закону визначає, що держава Україна не несе відповідальності за протиправні дії Російської Федерації як держави-агресора, її збройних сил, інших військових формувань та окупаційної адміністрації на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях (ст. 6). Ним Україна підтверджує невіддільне суверенне право держави на самооборону відповідно до статті 51 Статуту ООН, при цьому залишаючись відданою політиці мирного врегулювання на основі міжнародного права. Важливою особливістю документу є те, що він легалізує Мінські домовленості. У ст. 7 зазначається, що під час здійснення органами державної влади України, їх посадовими особами політико-дипломатичних заходів із відновлення територіальної цілісності України в межах міжнародно визнаного кордону України забезпечується пріоритетність виконання безпекових положень Мінського протоколу від 5 вересня 2014 року, Мінського меморандуму від 19 вересня 2014 року та "Комплексу заходів" від 12 лютого 2015 року з метою створення необхідних умов для політичного врегулювання відповідно до норм і принципів міжнародного права та законодавства України. Це свідчить про те, що політика реінтеграції базуватиметься на принципах мирного повернення тимчасово окупованих території до складу України

Однак саме згадка про Мінські домовленості викликала найбільше дискусій та заперечень. Комітет Верховної Ради України з питань національної безпеки і оборони у своєму висновку навіть рекомендував зняти положення щодо Мінських угод та Комплексу за-

ходів на їх виконання, оскільки вони «сприяють визнанню самопроголошених республік на території України» та замінити їх положеннями Резолюцій Ради Безпеки ООН, прийнятих у зв'язку з російською збройною агресією проти України в Донецькій та Луганській областях»[7]. Розглянемо, чому це положення належить до найбільш суперечливих. З одного боку, Україна послідовно не визнає незаконні самопроголошені утворення ДНР та ЛНР, не веде з ними жодних офіційних перемовин без посередників – у зв'язку з цим вони не фігурують в жодному законодавчому акті. З іншого боку, таке тотальне ігнорування етнополітичної реальності не сприяє врегулюванню етнополітичного конфлікту на Сході України та реінтеграції окупованих частин Донецької та Луганської областей. Адже квазідержавні утворення існують, вони сформували нелегітимні органи влади, які контролюють тимчасово окуповані території і декларують самостійність, хоча й залишаються маріонетковими структурами Російської Федерації.

Натомість, у аналізованому законопроекті «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України над тимчасово окупованими територіями в Донецькій та Луганській областях» тимчасово окупованими територіями в цьому регіоні визначається та територія, де збройні сили Російської Федерації і окупаційна адміністрація Російської Федерації встановили та здійснюють окупаційну владу та загальний контроль Російської Федерації. Це визначення дещо спотворює об'єктивну реальність, адже у відокремленні цих частин Донецької та Луганської областей сепаратизм та відцентрові тенденції відіграли ключову роль – вони не випадково стали об'єктом окупації для Російської Федерації. Як слушно зауважують науковці, прояви сепаратизму, що завершилися дезінтеграцією, формуванням невизнаних утворень, веденням ними військових дій проти української армії за підтримки Російської Федерації, не могли виникнути в інших регіонах, за винятком південно-східного. Адже населення цього регіону зазнавало постійної пропаганди та інформаційного тиску з боку Російської Федерації,

спрямованого на дискредитацію України як держави, і було підготовлене для насадження сепаратистських настроїв[8].

Тоді як законопроектом про реінтеграцію нелегітимні самопроголошені утворення на території України розглядаються виключно як окуповані, а не такі, що сепаратизувалися - найбільш активна частина населення яких підтримала ідею виходу зі складу України з подальшим входженням до складу Російської Федерації. Таке тотальне ігнорування ролі сепаратизму у процесі дезінтеграції, на наш погляд, матиме згубні наслідки для їх реінтеграції та відновлення територіальної цілісності України. Адже в процесі реінтеграції неминуче постане фактор прихильного ставлення значної частини населення регіону до Росії і негативного - до України і з цим доведеться мати справу. Адже поширення сепаратистських настроїв трансформується у небажання більшості населення тимчасово окупованих територій реінтегруватися. Тоді будь-який примус з боку України стане порушенням прав людини.

Цей сценарій розвитку подій підтверджує поширене у наукових колах ставлення до сепаратизму як реакції частини населення держави на нездатність держави підтримати її життєвий рівень та культурний розвиток[9]. Очевидно, що у випадку сепаратизації Донбасу саме пропаганда Російської Федерації переконала населення регіону у тому, що їх етнокультурні права порушуються Україною, але негативний вплив вже сформованих відцентрових настроїв на перспективи реінтеграції не слід недооцінювати. Свого часу таку помилку зробила Грузія, територія якої також була дезінтегрована за участі Російської Федерації, що суттєво ускладнило реінтеграцію. Тому в 2014 році Міністерство реінтеграції, яке функціонувало в структурі грузинського уряду, було перейменоване на Міністерство примирення і громадянського рівноправ'я. Як зауважує С. Асланов, оновлене Міністерство наразі намагається не стільки реінтегрувати осетинський і абхазький народи до складу Грузії, скільки примиритися з населенням сепаратистських територій, позитивно налаштувати його на перспективу возз'єднання з Грузією[10]. Грузія вже багато років розробляє політико-правові механізми, покликані пришвид-

шити реінтеграцію між окупованими територіями та іншими регіонами Грузії, що сприяє відновленню відносин і діалогу між громадянами Грузії, які живуть по різні боки окупаційної межі. Тоді як Верховна Рада в проголосованому в першому читанні законопроекті про реінтеграцію повністю ігнорує ці надзвичайно важливі елементи реінтеграції, концентруючись переважно на відсічі збройній агресії.

Більша частина законопроекту присвячена зміні формату захисту територіальної цілісності держави. Пропонується відмовитися від антитерористичної операції, очолюваною СБУ, та покласти здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, стримування і відсічі російської збройної агресії в Донецькій та Луганській областях на Збройні Сили України на чолі з Об'єднаним оперативним штабом. У пояснювальній записці стверджується, що розпочата у квітні 2014 року антитерористична операція дала змогу зупинити розширення російської агресії та локалізувати її. Водночас за масштабами, характером та тривалістю проведення антитерористична операція не відповідає завданням звільнення окупованих територій окремих районів Донецької та Луганської областей. Відтак, внаслідок значних масштабних зіткнень, застосування противником важких озброєнь та військової техніки головна роль в операціях у зоні антитерористичної операції належить Збройним Силам України[11]. Це твердження навіть викликало побоювання чи не проводитиметься реінтеграція окупованих територій збройним шляхом. Позаяк секретар Комітету Верховної Ради з питань нацбезпеки та оборони І. Вінник зауважив, що окуповані території потрібно спочатку звільняти, а не реінтегрувати чи деокуповувати[12].

Законопроектом також визначається правовий режим окремих районів Донецької та Луганської областей як тимчасово окупованих територій України. Водночас він створює правову колізію, не узгоджуючись з попередніми законами, що врегульовують статус тимчасово окупованих територій. Так, ст. 1 пропонується визначати тимчасово окупованими територіями у Донецькій та Луганській областях територію (повітряний простір, внутрішні та морські води)

у межах окремих районів, міст, селищ і сіл Донецької та Луганської областей, де збройні сили Російської Федерації і окупаційна адміністрація Російської Федерації встановили та здійснюють окупаційну владу та загальний контроль Російської Федерації. Таким чином отримуємо в законодавстві два терміни, що дублюють одне одного і вказують на несистемний характер політики реінтеграції України, а саме «тимчасово окуповані території в Донецькій та Луганській областях», які пропонується запровадити цим проектом закону та «тимчасово окуповану територію», статус якої визначений Законом України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України», прийнятим після анексії Криму в 2014 році. Ст. 3 цього документу тимчасово окупованою територією визначає лише територію (повітряний простір, внутрішні та морські води) Автономної Республіки Крим та міста Севастополя.

Ця колізія ставить питання щодо вектору політики реінтеграції України – чи буде вона єдиною щодо всіх окупованих територій: Автономної Республіки Крим та частин Донецької і Луганської областей чи проводитиметься окремо, спеціалізовано щодо кожного регіону відповідно до розвитку ситуації в ньому та позиції Російської Федерації? Судячи з назви аналізованого законопроекту про реінтеграцію, Україна втілюватиме різні стратегії повернення окупованого Криму і Донбасу. Однак про те, що у різних стратегій політики реінтеграції буде спільний знаменник, а саме захист прав громадян України на тимчасово окупованих територіях, свідчить те, що законопроект про реінтеграцію містить відсилання до Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» в частині особливостей вчинення правочинів та реалізації інших прав і свобод людини і громадянина на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях (ст. 6). Очевидно, що законопроектом про реінтеграцію слід було б внести зміни до вищезгаданого закону, поширивши статус тимчасово окупованої території і на окуповані частини Донецької та Луганської областей.

Загалом детальний аналіз проекту Закону України «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України над тимчасово окупованими територіями в Донецькій та Луганській областях» засвідчив, що цей документ складно назвати законопроектом про реінтеграцію. По-перше тому, що реінтеграція в ньому не згадується взагалі. Натомість використовується громіздкий і незручний для вжитку термін «державна політика із забезпечення державного суверенітету України над тимчасово окупованими територіями у Донецькій та Луганській областях». Вибір на користь останнього поняття законодавцем не пояснюється, хоча ще у червні 2017 року Президент заявив, що за його дорученням було розроблено законопроект "Про реінтеграцію окупованих територій Донбасу", який передбачає низку заходів для реінтеграції захоплених бойовиками територій та базується на умовах, закріплених Мінськими угодами[13]. На нашу думку, відмова від загальноусталеного, зокрема напрацьованого українськими науковцями терміну «реінтеграція» є необґрунтованою.

Можливо, невживання поняття «реінтеграція» пояснюється поширеною, однак хибною точкою зору про те, що окуповані території потрібно спочатку звільнити, а лише потім реінтегрувати. Однак тоді б використовувалася назва «державна політика з відновлення», а не «забезпечення суверенітету над тимчасово окупованими територіями». Крім того, реінтеграція територій, які були захоплені сусідньою державою або/і сепаратизувалися – це тривалий етнополітичний процес, який включає їх мирне або збройне звільнення як окремий етап.

По-друге, проект закону про реінтеграцію має дуже загальний, декларативний зміст, він не містить конкретних реінтеграційних механізмів. Так, метою державної політики із забезпечення державного суверенітету України над тимчасово окупованими територіями в Донецькій та Луганській областях визначається: звільнення цих територій та відновлення конституційного ладу на них; захист прав, свобод і законних інтересів громадян України, які постраждали внаслідок російської агресії; зміцнення незалежності, державності,

забезпечення єдності та територіальної цілісності Української держави (ст.4). Законопроектом також не визначаються ні суб'єкти здійснення цієї політики, ні їх повноваження. Зокрема у ст. 5 зазначається, що для забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях державні органи (які саме?) в межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією та законами України використовують наявні можливості (які саме?).

Таким чином можемо констатувати перші кроки з формування законодавчої бази реінтеграції тимчасово окупованих територій України, однак проект Закону України «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України над тимчасово окупованими територіями в Донецькій та Луганській областях» містить багато недоліків, які вказують на нерозуміння законодавцем суті політики реінтеграції, її етапів, механізмів, цілей.

1. *Про Заяву* Верховної Ради України щодо гарантії прав кримськотатарського народу у складі Української Держави: Постанова Верховної Ради України // Відомості Верховної Ради. 2014. № 15. Ст. 581. **2.** *Про забезпечення* прав і свобод внутрішньо переміщених осіб: Закон України // Відомості Верховної Ради. 2015. № 1. Ст.1. **3.** *Про Міністерство* з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України. URL: http://mtot.gov.ua/category/pro-ministerstvo/ (дата звернення 14.10.2017). **4.** *Громадська* думка стосовно непідконтрольного Донбасу: що змінилось?: соціологічне опитування Фонду «Демократичні ініціативи» ім. Ілька Кучеріва. URL: http://dif.org.ua/article/gromadska-dumka-stosovno-nepidkontrolnogo-donbasu-shchozminilos (дата звернення 14.10.2017). **5.** *Про особливості* державної політики із забезпечення державного суверенітету України над тимчасово окупованими територіями в Донецькій та Луганській областях: проект Закону України №7163 від 04.10.2017. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62638 (дата звернення 13.10.2017). **6.** *Маляр Г.* Закон про реінтеграцію – багато галасу з нічого. URL: http://www.pravda.com.ua/ columns/2017/10/5/7157432/ (дата звернення 13.10.2017). **7.** *Висновок комітету* до проекту Закону України №7163 від 04.10.2017. URL: http://w1.c1.rada.gov. ua/pls/zweb2/

webproc4_1?pf3511=62638 (дата звернення 13.10.2017). **8.** *Політико-правові* механізми запобігання сепаратизму в демократичному суспільстві: наукова записка / Кресіна І.О. та ін. Київ: Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2014. С. 108. **9.** *Трофимов Е.А.* Сепаратизм в контексте современных политических процессов: материалы конференции // Сепаратизм и его роль в мировом политическом процессе. URL: http://ashpi.asu.ru/ic/?p=3633. (дата звернення 13.10.2017). **10.** *Асланов С.А.* Етнополітична стабільність держави: політико-правовий аналіз: монографія. Ужгород: Ліра, 2016. С. 315. **11.** *Пояснювальна* записка до проекту Закону України №7163 від 04.10.2017. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62638 (дата звернення 13.10.2017). **12.** *Скасування* АТО та повернення Донбасу. Що пропонується // Еспресо. URL: https://espreso.tv/article/2017/06/20/reintegraciya_donbasu_i_skasuvannya_ato (дата звернення 14.10.2017). **13.** Там само.

Yavir Vira. **The First Steps in the Formation of the Legislative Basis for the Reintegration of the Temporarily Occupied Territories of Ukraine**

The present state of reintegration of temporarily occupied territories of Ukraine is characterized. In Ukraine there is a strong demand for a comprehensive reintegration policy. As Ukraine lacked the experience of implementing of the reintegration policy (unification, return of temporarily occupied territories) the state during 3 years performed the policy of responding to the current challenges of occupation and separatism, which contained a few mechanisms and elements of reintegration.

The result of the lack of a policy of reintegration was the lack of a consolidated position of Ukrainians on possible policy options for uncontrolled areas in Donetsk and Lugansk oblasts, as was indicated by sociological surveys.

The situation is complicated by the need of armed resistance to the aggression of the Russian Federation and illegitimate separatist quasi-formations of the LPR and the DPR in order to protect the territorial integrity of Ukraine, although the state has always been at positions of peaceful settlement of the conflict. The implementation of a coherent policy of reintegration required legislative support.

The first steps of the formation of the legislative basis for reintegration are analyzed, in particular the draft Law of Ukraine "On the peculiarities of the state policy on ensuring the state sovereignty of Ukraine over temporarily occupied territories in Donetsk and Lugansk regions" No. 7163 dated 04.10.2017.

In the political and media discourse, the document was called the bill on the reintegration of the Donbas and caused a lot of both professional and political discussions on the content and appropriateness of adopting in the proposed form.

The advantages and disadvantages of the project are indicated. Among the advantages of the draft is, first of all, that it was the first attempt, the first step in the development of the legislative framework for the policy of reintegration, which is still carried out by the state authorities without the support of the law. The fact of temporary occupation of part of territory of Ukraine as a result of armed aggression of the Russian Federation is stated. According the draft law the policy of reintegration will be based on the principles of peaceful return of the temporarily occupied territory.

Ukraine consistently does not recognize the illegal self-proclaimed DPR and LPR, does not conduct any formal negotiations with them without intermediaries. The major part of the bill is devoted to changing of the format of the protection of the territorial integrity of the state. It is proposed to abandon the anti-terrorist operation and ensure national security and defense by Armed Forces. The explanatory memorandum states that the antiterrorist operation launched in April 2014 has allowed to stop the expansion of Russian aggression and localize it. At the same time, the scale, nature and duration of the anti-terrorist operation does not correspond to the tasks of liberating the occupied territories of Donetsk and Lugansk regions. This has raised fears that armed reintegration will take place.

It is proved that in the current form the document cannot become the basis of a successful ethnopolitical reintegration process, since it does not contain concrete reintegration mechanisms. In general, a detailed analysis of the draft law of Ukraine "On the peculiarities of the state policy on ensuring the state sovereignty of Ukraine over temporarily occupied territories in Donetsk and Lugansk regions" indicates that this document is difficult to name a draft law on reintegration.

First, because reintegration is not mentioned at all. Perhaps the non-use of the concept of "reintegration" is due to the widespread, but false, point of view that the occupied territories need to be released at first, and only then reintegrate. Secondly, the draft law on reintegration is declarative, it does not contain concrete reintegration mechanisms.

Keywords: reintegration, territorial integrity, ethnopolitical conflict, separatism.

УДК 342.4/.8:316.774

Н. М. БАТАНОВА

ПРОБЛЕМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ІНФОРМАЦІЙНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

Досліджуються актуальні проблеми удосконалення інформаційного законодавства України. Аналізуються сучасний стан законодавчого регулювання інформаційної сфери. Виділяються першочергові завдання розвитку інформаційного суспільства в Україні, що потребують нині якнайшвидшого правового та адміністративно-політичного врегулювання. Робиться висновок, що вітчизняне інформаційне законодавство потребує суттєвого оновлення та удосконалення відповідно до сучасних потреб, викликів та міжнародних тенденцій розвитку, а також з метою адаптації його до європейських правових норм та стандартів.

Ключові слова: *інформаційне суспільство, інформаційне законодавство, інформаційна безпека, інформаційний кодекс.*

Батанова Н.Н. **Проблемы усовершенствования информационного законодательства Украины**

Исследуются актуальные проблемы усовершенствования информационного законодательства Украины. Анализируется современное состояние законодательного регулирования информационной сферы. Определяются первоочередные задания развития информационного общества в Украине, которые требуют сегодня первоочередного правового и административно-политического урегулирования. Делаются выводы, что отечественное информационное законодательство требует существенного обновления и усовершенствования в соответствии современным требованиям, вызовам и международным тенденциям развития, а также с целью адаптации его к европейским правовым нормам и стандартам.

© *БАТАНОВА Наталія Миколаївна* – кандидат юридичних наук, науковий співробітник відділу правових проблем політології Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України

Ключевые слова: *информационное общество, информационное законодательство, информационная безопасность, информационный кодекс.*

Batanova Natalia. **Problems of improving the information legislation of Ukraine**

The article is devoted to actual problems of improving the information legislation of Ukraine. The current state of legislative regulation of the information sphere is analyzed. The priority tasks for the development of the information society in Ukraine are identified, which today require a priority legal and administrative-political settlement. It is concluded that the native information legislation requires substantial updating and improvement in accordance with modern requirements, challenges and international development trends, and with the aim of adapting it to European legal norms and standards.

Keywords: *information society, information legislation, information security, information code.*

Одним із пріоритетних напрямів державної політики України є розвиток інформаційного суспільства та впровадження новітніх інформаційно-комунікаційних технологій в усі сфери суспільного життя і в діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування. У національному законодавстві також задекларована підтримка Україною засад, завдань та цілей, проголошених у документах, прийнятих на Женевському (2003 р.) та Туніському (2005 р.) самітах з питань інформаційного суспільства, а також її готовність брати участь у глобальному процесі формування відкритого для всіх, спрямованого на розвиток інформаційного суспільства[1].

15 травня 2003 р. було схвалено Стратегію розвитку інформаційного суспільства в Україні[2], в якій зазначається, що в Україні сформовано основні правові засади побудови інформаційного суспільства шляхом прийняття ряду нормативно-правових актів, які, зокрема, регулюють суспільні відносини у сфері сприяння розвитку громадянського суспільства, створення інформаційних електронних ресурсів, захисту прав інтелектуальної власності на такі ресурси, гарантій та механізму доступу до публічної інформації, розвитку

електронного урядування та відкритого уряду, електронного документообігу, інформаційної безпеки тощо.

Національна інформаційна сфера перебуває у стані активного становлення, гармонійного включення у глобальний світовий інформаційний простір та є основою розвитку інформаційного суспільства в Україні. Водночас рівень розбудови інформаційного суспільства в Україні не відповідає потенціалу та можливостям України. Порівняльний аналіз українського та європейського нормативно-проектного забезпечення дає підстави стверджувати, що однією з її причин є недосконала модель галузевої державної політики і неефективні процедури її реалізації[3].

Проблематика вдосконалення чинного інформаційного законодавства ще більш актуалізується зважаючи на підписання Україною Угоди про Асоціацію з Європейським Союзом, основні цілі розвитку інформаційного суспільства в Україні до 2020 року мають бути гармонізовані з орієнтирами розвитку, визначеними ініціативою «Цифровий порядок денний для Європи» (Digital agenda for Europe)[4] в рамках європейської стратегії економічного розвитку «Європа 2020: стратегія розумного, сталого і всеосяжного зростання». Саме ця галузева стратегія є основним нині діючим проектним документом з розвитку інформаційної сфери Євросоюзу. Тому для нашої держави ключовими питаннями є імплементація профільних документів і проектів ЄС в українське національне законодавство та вивчення і використання Україною відповідного досвіду окремих європейських країн.

З огляду на зазначене, необхідно удосконалити нормативно-правову базу з питань забезпечення розвитку інформаційної сфери та прискорити її адаптацію до європейських правових норм та стандартів.

Окремі аспекти правового регулювання інформаційної сфери стали об'єктом наукового аналізу в працях таких вітчизняних дослідників, як І. В. Арістова, К. І. Бєляков, В. М. Брижко, Р. А. Калюжний, О. В. Каплій, Б. А. Кормич, Т. А. Костецька, О. В. Кохановська, А. І. Марущак, О. В. Соснін, В. С. Цимбалюк, Т. В. Чубарук та ін.

Нині сфера розвитку інформаційного суспільства регулюється Конституцією України та такими базовими законами України: «Про інформацію», «Про Національну програму інформатизації», «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства України на 2007-2015 роки». Найбільш суттєвими на зазначеному напрямі є також закони України: «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні», «Про телебачення та радіомовлення», «Про інформаційні агентства», «Про державну таємницю», «Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів», «Про рекламу», «Про науково-технічну інформацію», «Про захист інформації в інформаційно-комунікаційних системах», «Про електронний цифровий підпис», «Про електронні документи та електронний документообіг», «Про захист персональних даних» та ін.

На сьогодні актуальним постає питання вдосконалення українського інформаційного законодавства відповідно до сучасних потреб та викликів. На думку значної кількості вітчизняних науковців таке вдосконалення має відбуватися шляхом кодифікації – розробки та прийняття Інформаційного кодексу України (Кодексу України про інформацію).

Про необхідність розробки такого кодексу зазначалося ще в Указі Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 31 жовтня 2001 року «Про заходи щодо вдосконалення державної інформаційної політики та забезпечення інформаційної безпеки України»[5]. Окрім того, необхідність прийняття Інформаційного кодексу України законодавчо було закріплено в «Основних засадах розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки»[6].

Впродовж більше ніж п'ятнадцяти останніх років ведуться численні дискусії щодо необхідності розробки та прийняття Інформаційного кодексу України та його структури і змісту. Найбільшого поширення при цьому набули три підходи. Перший підхід був запропонований і розроблявся Державним комітетом телебачення і радіомовлення України. Він ґрунтувався на тому, що в основу Інформаційного кодексу мали бути покладені «Концепція національної

інформаційної політики», а також змінений відповідно до сучасних вимог суспільного розвитку Закон України «Про інформацію». Другий підхід було розроблено групою науковців Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. На їх думку, Інформаційний кодекс має складатися із чотирьох частин: 1) базова (загальна), яка містила б системоутворюючі норми, що регулюють базові відносини у сфері інформації та інформатизації; 2) галузева частина, яка має регулювати інформаційні відносини в окремих сферах життя особи, держави, суспільства; 3) третя частина має містити видові норми і регулювати інформаційні відносини суб'єктів у сфері створення, пошуку, одержання, використання, зберігання та поширення окремих видів (категорій) інформаційної продукції або в окремих складових інформаційного процесу; 4) частина щодо спеціальних норм, яка регулює відносини стосовно створення і використання інформаційних технологій та телекомунікаційних систем. Третій підхід було запропоновано Урядовою комісією з питань інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності органів виконавчої влади у проекті «Концепції реформування законодавства України у сфері суспільних інформаційних відносин»[7]. Цей підхід передбачав здійснювати систематизацію інформаційного законодавства в три етапи: 1) інкорпорація законодавства – визначення ієрархічної системи та структури інформаційного законодавства на рівні правової доктрини; 2) виокремлення в системі законодавства галузі та її закріплення у Зводі законів України як розділу – «Інформаційне законодавство»; 3) кодифікація – розробка і прийняття Верховною Радою України такого нормативного акта, як Кодекс України про інформацію. При цьому систематизація інформаційного законодавства на думку розробників мала проводитися методом агрегації – удосконалення окремих правових норм чи створення нових міжгалузевих правових інститутів не повинно було порушувати цілісність та призначення інформаційного законодавства, а покращувати його дієвість у цілому.

Проте, незважаючи на різні підходи, вчені, які наполягали на необхідності розробки та прийняття Інформаційного кодексу

України, вважають за необхідне об'єднати в ньому механізми регулювання провідних суспільних відносин, об'єктом яких є інформація незалежно від форми, способу, засобу чи технології її поширення. Такий кодекс, на їх думку, має чітко визначити об'єкт, предмети інформаційного права, суб'єкти інформаційних правовідносин, правовий режим доступу до інформації, а також передбачити механізми забезпечення інформаційного суверенітету України та забезпечення інформаційної безпеки громадян, суспільства та держави як складових національної безпеки України[8].

Розробка та прийняття Інформаційного кодексу України дозволить упорядкувати всі інформаційні відносини в Україні в межах чіткої ієрархії законів і єдиної системи правових норм і понять.

Важливим етапом формування сучасної державної інформаційної політики стало ухвалення Доктрини інформаційної безпеки України[9]. Метою Доктрини є уточнення засад формування та реалізації державної інформаційної політики, насамперед щодо протидії руйнівному інформаційному впливу Російської Федерації в умовах розв'язаної нею гібридної війни. Документ заклав базові підходи щодо формування системи захисту та розвитку інформаційного простору в умовах глобалізації та вільного обігу інформації, а також функціонування держави в умовах використання агресором інформаційної сфери як ключової арени протиборства. У Доктрині перераховані актуальні загрози національним інтересам та національній безпеці України в інформаційній сфері та визначені пріоритети державної політики в інформаційній сфері. Особливістю Доктрини є чітке визначення механізму її реалізації, що робить цей фундаментальний документ практично значущим. Окремі напрями реалізації положень Доктрини, зокрема щодо обмежень в українському сегменті мережі Інтернет, викликали широку суспільну дискусію в контексті забезпечення свободи слова.

До інших важливих кроків розвитку та захисту національного інформаційного простору, як зазначається в Аналітичній доповіді до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2017

році» Національного інституту стратегічних досліджень[10], слід віднести: 1) вирішення проблеми обміну інформацією з обмеженим доступом між Україною та НАТО[11]: Створена правова основа та визначено детальні процедури взаємної охорони інформації з обмеженим доступом, яка буде передаватися або створюватися в ході співробітництва[12]. Забезпечення рівноправного, партнерського характеру взаємовідносин у процесі інформаційного обміну сприятиме підвищенню ефективності взаємовигідного співробітництва України з НАТО; 2) припинення дії міжурядових угод з Російською Федерацією про співробітництво у сфері телебачення, радіомовлення та інформації, зумовлене тим, що їх подальша дія не відповідає стану міждержавних відносин і не узгоджується із заходами, яких Україна вживає для забезпечення захисту свого інформаційного поля від негативних інформаційно-психологічних впливів[13]; 3) удосконалення процедури застосування санкцій Національною радою України з питань телебачення і радіомовлення та розширення переліку підстав для переоформлення ліцензії[14], що спрямовано на забезпечення дієвого механізму здійснення нагляду у сфері телебачення та радіомовлення. Кінцевою метою ухвалених змін визначено захист інформаційного простору держави, можливість своєчасного реагування на виявлені загрози та протидія їм; 4) позбавлення російських спецслужб можливостей слідкувати за громадянами України через блокування відповідних сайтів (санкції проти юридичних осіб ВАТ «Яндекс», ВАТ «Мейл.РУ Украина», ВАТ «ВКонтакте», «Одноклассники» та ін.)[15]. І хоча цей крок викликав неоднозначні оцінки експертів та широкої громадськості, основною причиною розбіжностей у ставленні до санкцій стала відсутність попереднього комунікування державою здійснюваних кроків. Проте потрібно усвідомлювати, що блокування сайтів і сервісів належить до сфери забезпечення безпеки, а не свободи слова, що і було визнано нашими партнерами з ЄС[16] та міжнародних організацій (НАТО[17]).

Першочерговими завданнями розвитку інформаційного суспільства в Україні, що потребують нині якнайшвидшого правового та

адміністративно-політичного врегулювання є: 1. Завершити розробку рамкового Закону України «Про електронні комунікації» і ввести його в дію. Урахувати, що в остаточній редакції Закону повинні гармонійно узгоджуватися чотири складові: а) національний інтерес, що полягає в повноцінному розвиткові телекоміндустрії; б) права громадян-споживачів її продукції та послуг; в) можливість ефективного регуляторного й управлінського впливу з боку держави; г) вимоги українського та європейського права. 2. Доопрацювати й винести на розгляд Верховної Ради України проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо захисту авторського права і суміжних прав у мережі Інтернет (реєстр. № 4629 від 10.05.2016 р.), а також проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо врегулювання питань авторського права і суміжних прав (реєстр. № 6523 від 15.06.2010 р.). 3. Активізувати законотворчу та іншу роботу за такими напрямами: 1) модернізація профільної нормативно-правової бази та вдосконалення державного регулювання ІТ-сфери; 2) е-урядування; 3) охорона прав інтелектуальної власності на ІТ-продукти (передусім – програмне забезпечення), а також особливості захисту таких прав у мережі Інтернет; 4) стимулювання та підтримка ІТ-стартапів, інновацій і виробництва кінцевого продукту «Made in Ukraine»; 5) системне залучення інвестицій в ІТ-індустрію; 6) просування української ІТ-продукції на зовнішніх ринках. Доцільним є проведення Парламентських слухань з цих питань. 4. Прийняти проект Закону про внесення змін до деяких законів України щодо обробки інформації в системах хмарних обчислень (реєстр. № 4302 від 24.03.2016 р.) та ввести закон у дію у зв'язку з необхідністю якнайшвидшої оптимізації правового регулювання одного з найбільш перспективних і динамічних секторів ІТ-індустрії в Україні. 5. Розробити й подати на розгляд Верховної Ради України проекти внесення змін до законодавчих актів (зокрема, до Кримінального процесуального кодексу України) щодо особливого режиму проведення слідчих дій щодо суб'єктів господарювання в галузі ІКТ. 6. Розглянути можливість широкого запровадження в Україні урядової інформаційно-комуні-

каційної інфраструктури на базі хмарних технологій (за моделлю G-Cloud) з метою оптимізації бюджетних витрат на функціонування державного апарату, підвищення його ефективності, боротьби з корупцією, розвитку сервісів е-демократії та е-урядування, а також оптимізації функціонування державних установ на територіях, де є переміщені державні структури. 7. Доопрацювати відповідно до сучасних вимог і міжнародних стандартів Національну систему індикаторів оцінки рівня розвитку інформаційного суспільства в Україні та налагодити на її базі регулярні вимірювання й обчислення задля забезпечення належного інформаційного і науково-аналітичного підґрунтя для розробки оптимальних стратегій розвитку, формування адекватної державної політики, а також коректної репрезентації держави на міжнародних ринках та у відповідних рейтингах[18].

Слід констатувати, що нормативне-правове забезпечення розвитку інформаційного суспільства потребує глибокого оновлення і удосконалення. Доцільним є запровадження конвергентної моделі управління інформаційною сферою з визначенням єдиного державного органу з достатніми повноваженнями, в межах компетенції та відповідальності якого заходиться весь комплекс питань, пов'язаних з розвитком інформаційного суспільства в Україні. У ситуації, що склалася, таким органом доцільно визначити Міністерство інформаційної політики України (яке було створено у грудні 2014 року)[19].

Необхідно внести відповідні зміни до Законів України «Про інформацію», «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки», «Про Національну програму інформатизації», «Про Концепцію Національної програми інформатизації», «Про Кабінет Міністрів України». Також потрібно підвищити правовий статус Національної стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні, яка на даний момент є просто документом, затвердженим розпорядженням Кабінету Міністрів, а, відтак, об'єктивно не виконує жодних регулюючих та зобов'язуючих функцій. Означена Стратегія повинна мати правовий статус Закону України. Суттєвого доопрацювання потребує також зміст Стратегії, насамперед в частині максимально можливої конкретиза-

ції її основних пріоритетів, цілей та завдань, термінів їх виконання, визначення суб'єктів, відповідальних за їх реалізацію.

Необхідним є прийняття Законів України: «Про Інформаційний кодекс України», «Про електронні комунікації», «Про електронну комерцію» та ін.

Підсумовуючи, слід зазначити, що вітчизняне інформаційне законодавство потребує суттєвого оновлення та удосконалення відповідно до сучасних потреб, викликів та міжнародних тенденцій розвитку, а також з метою адаптації його до європейських правових норм та стандартів.

1. *Про Основні* засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки: Закон України від 09.01.2007 № 537-V. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/537-16 **2.** *Про схвалення* Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 травня 2013 р. № 386-р. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/386-2013-%D1%80 **3.** *Європейський* досвід нормативно-проектного забезпечення розвитку інформаційного суспільства: висновки для України: Аналітична доповідь / Національний інститут стратегічних досліджень. Київ, 2014. URL: http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/Gnatyuk-59546.pdf **4.** *Digital* Agenda for Europe // European Commissio. URL: http://ec.europa.eu/digital-agenda/digital-agendaeurope **5.** *Про рішення* Ради національної безпеки і оборони України від 31 жовтня 2001 року «Про заходи щодо вдосконалення державної інформаційної політики та забезпечення інформаційної безпеки України»: Указ Президента України від 6 грудня 2001 р. №1193/2001. URL: http://zakon2.rada. gov.ua/laws/show/1193/2001 **6.** *Про Основні* засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки: Закон України від 09 січня 2007 р. № 537-V. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/ laws/show/537-16 **7.** *Концепція* реформування законодавства України у сфері суспільних інформаційних відносин. Затверджено та взято за основу рішенням Урядової комісії з питань інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності органів виконавчої влади (Протокол № 7 від 06.10.2000 р.). URL: http://ndcpi.org.ua/ jurnal/16_12.htm **8.** *Конах В. К.* Національний інформаційний простір України: проблеми формування та державного регулювання: аналіт. доп. Київ: НІСД, 2014. С.21-22.

9. *Про рішення* Ради національної безпеки і оборони України від 29 грудня 2016 року «Про Доктрину інформаційної безпеки України: Указ Президента України від 25 лютого 2017 р. № 47/2017. URL: http://www.president.gov.ua/documents/ 472017–21374 **10.** *Аналітична* доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2017 році». Київ: НІСД, 2017. С. 50. **11.** *Про підписання* Адміністративних домовленостей щодо охорони інформації з обмеженим доступом між Урядом України та Організацією Північноатлантичного Договору: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 серпня 2016 р. № 604-р. URL: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=249263938 **12.** *Проект Закону* про ратифікацію Адміністративних домовленостей щодо охорони інформації з обмеженим доступом між урядом України та Організацією Північноатлантичного договору від 18 квітня 2017 р. № 0144. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/ pls/zweb2/webproc4_1? pf3511=61654 **13.** *Про припинення* дії Угоди між Кабінетом Міністрів України і Урядом Російської Федерації про співробітництво в галузі телебачення і радіомовлення та Угоди між Кабінетом Міністрів України та Урядом Російської Федерації про співробітництво в галузі інформації: Постанова Кабінету Міністрів України від 30 листопада 2016 р. № 1053. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1053– 2016-%D0 %BF **14.** *Про внесення* змін до Закону України «Про телебачення і радіомовлення»: Закон України від 1 листопада 2016 р. № 1715-VIII. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1715–19 **15.** *Про рішення* Ради національної безпеки і оборони України від 28 квітня 2017 року «Про застосування персональних спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій)»: Указ Президента України від 15 квітня 2017 р. № 133/2017. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/U133_17.html **16.** *ЄС:* блокування соцмереж є питанням нацбезпеки, але зважайте на свободу слова. URL: http://www.eurointegration.com.ua/news/2017/05/19/ 7065927/ **17.** *У НАТО* підтримали блокування російських сервісів в Україні. URL: https://ukr.lb.ua/news/2017/05/17/366496_nato_pidtrimali_blokuvannya.html **18.** *Аналітична* доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2017 році». Київ: НІСД, 2017. С. 651-652. **19.** *Європейський* досвід нормативно-проектного забезпечення роз-

витку інформаційного суспільства: висновки для України: Аналітична доповідь / Національний інститут стратегічних досліджень.

Batanova Natalia. **Problems of improving the information legislation of Ukraine**

The article is devoted to actual problems of improving the information legislation of Ukraine.

The national information sphere is in a state of active formation, harmonious inclusion in the global information space and is the basis of the development of the information society in Ukraine. At the same time, the level of development of the information society in Ukraine does not correspond to the potential and capabilities of Ukraine. A comparative analysis of Ukrainian and European standard-setting provisions provides grounds for arguing that one of its causes is the imperfect model of government policy and ineffective procedures for its implementation.

The issue of improving the current information legislation is even more actual due to Ukraine's signing of the Association Agreement with the European Union, the main goals of the development of the information society in Ukraine up to 2020 must be harmonized with the development benchmarks identified in the Digital Agenda for Europe initiative (Digital agenda for Europe).

Therefore, the key issues for our state are the implementation of EU profile documents and projects in Ukrainian national legislation and the study and use of relevant European experience by Ukraine.

The current state of legislative regulation of the information sphere is analyzed. It is noted that today the issue of improvement of the Ukrainian information legislation in accordance with the modern needs and challenges arises. According to a large number of native scientists, this improvement should take place through codification – the development and adoption of the Information Code of Ukraine.

The priority tasks for the development of the information society in Ukraine are identified, which today require a priority legal and administrative-political settlement. It is concluded that the native information legislation requires substantial updating and improvement in accordance with modern requirements, challenges and international development trends, and with the aim of adapting it to European legal norms and standards.

Keywords: information society, information legislation, information security, information code.

УДК 328.185(472.2+474.3+474.5)

І. В. КУШНАРЬОВ

ПОЛІТИЧНА КОРУПЦІЯ У КРАЇНАХ БАЛТІЇ: УСПІШНИЙ ДОСВІД БОРОТЬБИ НА ПОСТРАДЯНСЬКОМУ ПРОСТОРІ

Проаналізована політична корупція та механізм її мінімізації у пострадянських державах Балтії на прикладі Естонії, Литви та Латвії. Досліджено чинники, завдяки яким держави, для яких на момент здобуття незалежності були характерна висока корупція, істотно зменшили її. Звернено увагу на антикорупційне законодавство Естонії, Литви та Латвії, найперше в частині забезпечення прозорості фінансування політичних партій. Вивчаються новітні механізми, які сприяють зменшенню корупції у політиці: перехід до електронної держави; голосування через Інтернет; максимальна звітність суб'єктів політики та доступність її для громадськості; незалежність судів; максимально прозорий процес прийняття рішень та ін.

Ключові слова: *політична корупція, Естонія, Латвія, Литва.*

Кушнарев И. В. **Политическая коррупция в государствах Балтии: успешный опыт борьбы на постсоветском пространстве**

Проанализирована политическая коррупция и механизм ее минимизации в постсоветских государствах Балтии на примере Эстонии, Литвы и Латвии. Исследованы факторы, благодаря которым государства с высокой (на момент обретения независимости) коррупцией существенно уменьшили ее. Обращено внимание на антикоррупционное законодательство Эстонии, Литвы и Латвии, прежде всего, в части обеспечения прозрачности финансирования политических партий. Изучаются новые механизмы, которые способствуют уменьшению коррупции в политике: переход к электронному государству; голосование через Интернет; максимальная отчетность субъектов политики и доступность ее для общественности; независимость судов; максимально прозрачный процесс принятия решений и др.

© *КУШНАРЬОВ Ігор Володимирович* – кандидат юридичних наук, докторант відділу правових проблем політології Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України

Ключевые слова: *политическая коррупция, Эстония, Латвия, Литва.*

Kushnarev Igor. **Political corruption in the Baltic countries: Successful experience of struggle in the post-Soviet space**

Political corruption and mechanism of its minimizing in post-Soviet Baltic states on the examples of Estonia, Lithuania and Latvia was analysed. The factors, which led to considerable reduction of the high level corruption, which at the time of gaining independence characterized the states were studied. Attention is paid to anti-corruption in Estonia, Lithuania and Latvia, first of all in the area of securing transparency in political parties financing. The article explores new mechanisms leading to corruption decrease in politics as transition to electronic state, voting via the Internet, maximum reporting of policy makers and their availability to public, independence of judges, maximal transparent process of decision making, etc.

Key words: *political corruption, Baltic states, Estonia, Lithuania, Latvia.*

За останні роки країни Балтії досягли значних успіхів у зменшенні політичної корупції та її руйнівних наслідків для еволюційного розвитку. Естонію, Литву та Латвію часто ставлять у приклад Україні, тому досвід цих держав закономірно викликає дослідницький інтерес. Водночас у вітчизняній політичній науці вкрай недостатньо досліджень саме про політичну корупцію у країнах Балтії. Більшість наявних джерел аналізують із позицій насамперед юридичної науки антикорупційні механізми, які були сконструйовані за пострадянський період цими державами.

Антикорупційний поступ держав Балтії якнайкраще ілюструє їх рейтинг за індексом сприйняття корупції. Він визначає місце держав за шкалою від 100 (відсутня корупція) до 0 (сильна корупція) (див. табл. 1). За результатами останніх обчислень індексу (2016 р.), Естонія займає 22-е місце у світі, Литва – 40-е, Латвія – 45-е, але найважливішим є саме незмінний прогрес цих держав із року в рік. Лише одна з пострадянських держав має близькі показники – Грузія (44-е місце).

Таблиця 1

Індекс сприйняття корупції

Держава	2016	2015	2014	2013	2012
Естонія	70	70	69	68	64
Литва	59	61	58	57	54
Латвія	57	55	55	53	49

Проаналізуємо форми, прояви політичної корупції у кожній із країн Балтії зокрема. Звернімося до сконструйованих національних антикорупційних моделей, які певною мірою можуть були використані й у вітчизняному антикорупційному процесі.

Естонія. Ця держава є найменш корумпованою на пострадянському просторі та входить до числа таких й у межах ЄС. У світовому масштабі рівень корупції в Естонії нижче середнього[1]. А ще чверть століття тому характеристиками Естонії були організована злочинність і висока корупція.

Естонська модель боротьби з корупцією ґрунтувалася на реформах 1992-1995 років першого прем'єр-міністра М. Лаара: проведено жорстку судову реформу та реформу державної служби. Державний устрій було реформовано – «від домінування виконавчої влади перейшли до моделі західноєвропейського зразка (за німецьким типом), де головну роль відігравали договірні відносини, дотримання закону та незалежні і професійні суди»[2]. Тоді в естонському суспільстві був величезний запит на «очищення влади від радянських кадрів»: реформи М. Лаара проводилися під гаслом «Звільнимо місце!» (ест. «Plats puhtaks!»). Суспільний запит уможливився завдяки недекларативній політичній волі керівництва держави, яке не було пов'язане корупційними зв'язками зі старою владою.

На рівень політичної корупції в Естонії вплинула люстрація: у «чистому» вигляді вона не проводилася, але «після 1991 року у державі фактично проводилася "національно-державна люстрація" шляхом законодавчого врегулювання громадянства. Дерадянизація

та деноменклатуризація публічної влади була проведена шляхом національно-державної люстрації, що створили умови для комплексної протидії корупції»[3].

Естонія характеризується широкою антикорупційною нормативно-правовою базою. Тут найперше виділимо новий (2002 р.) Кримінальний кодекс Естонії, який посилив відповідальність за корупційні правопорушення. У 2013 р. створена Антикорупційна комісія міністрів, яка розробила стратегію запобігання корупції «Чесна держава та нагляд».

Естонія стала першою в світі країною, що надала своїм виборцям можливість голосувати через інтернет - крок до мінімізації електоральної корупції; вперше цей механізм був апробований на місцевих виборах-2005. Цим правом тоді скористалося лише 1,85 % виборців; у 2007 році експеримент продовжили на парламентських виборах з уже значно більшою кількістю виборців. Пі час місцевих виборів-2009 можливістю інтернет-голосування скористалися 9,5 % громадян, а вже під час парламентських виборів-2011 їх кількість зросла до 24,5 % і продовжила зростати на всіх наступних місцевих і парламентських виборах.

Уже традиційно чи не основним проявом політичної корупції є зловживання у сфері фінансування політичних партій. У Естонії цю проблему було частково вирішено шляхом запровадження змішаної моделі фінансування політичних партій: є і публічне фінансування (надається партіям, які беруть участь у виборах і отримали щонайменше 1 % голосів), і приватні пожертви (обмежень нема, що викликає дискусії). Пожертви від юридичних осіб не дозволені (від моменту вступу у ЄС у 2004 році), що на думку О. Семиніна, «є одним з істотних заходів зі запобігання корупції при фінансуванні політичних партій»[4]. Пожертви фізичними особами дозволені без обмежень; також не обмежена сума загальних витрат партій на виборчу кампанію. Водночас пожертви членам парламенту обмежені Антикорупційним законом 1999 р. – це спроба запобігти нецивілізованому лобізму, адже прийняття пожертви парламентарем потенційно може прямо чи опосередковано впливати на неупереджене

виконання ним професійних обов'язків. Водночас Антикорупційний закон не передбачає обмежень розміру пожертв від парламентарів партіям чи юридичним особам, пов'язаних із ними. Партії можуть брати позики від кредитних установ. Усі пожертви від фізичних осіб мають бути представлені у відповідному регістрі пожертв.

За естонським законом «Про некомерційні організації» партії, які фінансуються з бюджету, зобов'язані пройти аудиторську перевірку, перед поданням річного звіту. Але ця вимога не стосується партій, які не дотуються державою. Це розглядається дослідниками[5] як прогалина, яка є підставою для корупційних зловживань політиків.

У 2007 році в естонське законодавство (найперше, кримінальний кодекс) були внесені зміни, які узгодили його з європейським правом у частині введення кримінальної відповідальності посадових осіб політичних партій. Кодекс криміналізував порушення фінансування політичних партій, і т. ч. прийняття пожертви партією від аноніма, юридичних осіб тощо.

Попри те, що Естонія – країна, практично вільна від політичної корупції, періодично і в ній проявляються ситуації, які викликають питання компетентних органів на предмет наявності корупційної компоненти у діях політиків. Наведемо два приклади:

1) у 2016-2017 роках розглядається питання про корупцію у державній компанії «Tallinna Sadam» (талліннський порт): для розслідування була утворена парламентська комісія. Члени комісії повідомили про тиск на неї[6]: правляча коаліція перешкоджає неупередженій роботі комісії, а громадськості були донесені не усі записи депутатського розслідування;

2) у 2017 році розглядається справа колишнього мера Таллінна Е. Савісаара та його соратників. Щодо Е. Савісаара висунуті звинувачення у використанні ресурсів міського бюджету у власних інтересах та інтересах Центристської партії Естонії (партія позиціонується як проросійська), незаконному отриманні коштів на фінансування партії, відмиванні грошей, хабарництві. Сам політик уважає, що справа є переслідування влади його як «агента впливу» Росії

на естонську політику. Попри хворобу Савісаара, його певну популярність та ін. чинники, справа розглядається, позаяк естонські суди не дозволяють собі бути частиною корупційної системи. У Естонії апелювати до певних преференцій (вік, недуга, отримані на виборах відсотки тощо) є неприпустимо та безперспективно. Натомість в Україні подібна схема працює зовсім інакше.

На найближчу перспективу Естонією ставляться значно глибші цілі, аніж викорінення найвиразніших проявів політичної корупції[7]. Зокрема, фінансування політичних партій має бути організовано не лише прозоро й ефективно контрольовано (це вже відлагоджений механізм), але й має спрямовуватися на розвиток конкуренції між різними політичними силами.

Також в останнє десятиліття періодично актуалізується питання прийняття кодексу поведінки Рійґікоґу (парламенту), який мав би підвищити публічну відповідальність політиків, зафіксувавши чіткі очікування від поведінки парламентарів. Такий кодекс визначав би певні критерії, за якими можна було б оцінювати діяльність партій та окремих політиків, визначати їх мотивацію при прийнятті конкретних рішень. Він засвідчив би порозуміння між самими політиками, адже їм було б простіше оцінювати спірну поведінку своїх колег. Уважаємо, що і в Україні прийняття аналогічного документа назріло.

На нашу думку, мінімізація різних видів корупції в Естонії уможливилася завдяки побудові інноваційної моделі е-держави (програма «Електронна держава» була прийнята ще у 2000 році), адже така модель максимально мінімізувала особистісний чинник у взаєминах громадянина, організації, компанії з чиновником. Естонці зробили технології своїм пріоритетом, прийняли більшість європейських норм антикорупційного спрямування, організували доступ до інформації про власність державних службовців (вони зобов'язані декларувати своє майно, інформація про яке є у вільному доступі). А чи не найважливішим чинником успіху у досягненні низького рівня корупції в Естонії є прозорий процес прийняття рішень.

Якщо провести паралелі між Естонією та Україною, то відмінності між ними в контексті боротьбі з політичною корупцією, на думку М. Кітсінга, полягають у «вмінні долати проблеми, що виникають при прийнятті колективних рішень, приймати такі рішення та імплементувати їх на практиці. Естонський уряд поклав край своєму радянському минулому і сфокусувався на інтеграції із західним світом»[8]. Дія принципу верховенства права в Естонії унеможливила збагачення коштом держави та платників податків осіб із політичним впливом і зв'язками.

Латвія. Латвія також має уже дводесятилітній позитивний досвід антикорупційної боротьби. Коли після розпаду СРСР ця держава стрімко почала переходити до вільної ринкової демократії, процес супроводжувався втручанням окремих бізнес-структур і приватних осіб у роботу важливих державних установ із метою лобіювання своїх інтересів. Це допомагало усувати конкурентів, зміцнювати економічну перевагу, протиправно використовуючи державні активи та контракти. Дослідник Г. Куріс[9] уважає, що фактично відбулося олігархічне «захоплення держави» (олігархи А. Лембергс, А. Шкеле, А. Шлесерс та ін.), що підірвало довіру громадян до уряду. Ця проблема була проаналізована у 2000 році Світовим банком[10]. Особливої гостроти ситуація набувала в контексті того, що політична корупція пригальмовувала тоді ще потенційне членство Латвії у ЄС та НАТО. Позаяк набуття членства в європейських і євроатлантичних структурах було пріоритетом Латвії, то уряд за рекомендацією Світового Банку створив антикорупційне агентство (Бюро з запобігання та боротьби з корупцією, БЗБК). За його модель було використано гонконгську Незалежну Комісію з боротьби з корупцією. Як результат: низка політиків-олігархів була притягнена до відповідальності за злочини корупційного характеру.

За висновками Групи держав проти корупції (GRECO)[11] Латвія має добре розвинену юридичну та інституційну базу для регулювання фінансування політичних партій і виборчих кампаній, а також спостереження за цими процесами. Закон про фінансування політичних організацій (партій) ухвалено ще у 1995 році. Нормативно-

правова база Латвії передбачає чіткі процедури донесення до громадськості даних про доходи та витрати партій, а також зобов'язання партій щодо звітів. У 2002 році проведено реформу, яка уможливила прозорість пожертвувань партіям; усі наглядові функції щодо фінансування партій було ввірено БЗБК. «У 2004 році уряд Латвії заборонив політичним партіям отримувати пожертвування від юридичних осіб, а також встановив верхню межу витрат на проведення передвиборчих кампаній, зважаючи на значні ресурси, які витрачалися на попередні виборчі кампанії»[12].

У Латвії створена онлайн-база даних пожертвувань, зроблених на користь політичних партій. Упродовж 15 днів від отримання пожертви партії зобов'язані внести повну інформацію про неї. Відкритість, доступ зацікавлених до цієї та інших схожих інформаційних баз (про членські внески партійців, щорічні звіти тощо) можна розглядати як превентивний захід для мінімізації політичної корупції.

Позитивом антикорупційної політики Латвії є те, що функції нагляду сконцентровані в одного органу - Бюро зі запобігання та боротьби з корупцією (БЗБК). Відділ БЗБК із контролю за фінансами політичних партій здійснює повний контроль фінансових засобів політичних партій. У цьому відділі працює усього лиш 8 осіб. Відділ має веб-сайт, на якому розміщена інформація про всі надходження політичних партій, а в період виборів залучає до моніторингу третіх осіб[13].

Усі пожертви у межах 15 днів від часу надходження на рахунок доступні для пошуку в онлайн-базі даних (ця практика діє від 2002 р.; сайт https://www.knab.gov.lv/lv/). Це уможливлює громадський контроль, який слугує додатковою перешкодою політичній корупції, окрім контрольних функцій БЗБК.

Латвійські партії не можуть приймати пожертви від низки суб'єктів: юридичних осіб (у т. ч. державних і муніципальних органів; іноземних фізичних та юридичних осіб; анонімних донорів, фізичних осіб, щодо яких було винесено вирок, який забороняє їм бути кандидатом на виборах до Сейму, Європарламенту, муніципального органу та деякі інші категорії жертводавців). Щодо фізичних осіб,

то діє норма, яка обмежує розмір пожертви: станом на 2017 рік максимальна загальної суми пожертвувань від однієї людини не може вийти за межі розміру 50 мінімальних заробітних плат або 19 тис. євро. Окрім цього, у Латвії унормовуються й пожертвування у натуральній формі: безоплатне надання партії офісних приміщень і устаткування, спонсорство заходів, знижки на товари та послуги, надані партіям або незалежним кандидатам тощо[14].

Державне фінансування партій у Латвії вперше застосоване у 2011 році; воно надається партіям, які на попередніх парламентських виборах набрали понад 2 % голосів. Розмір фінансування - 0,71 євро на календарний рік за кожен отриманий голос виборця упродовж 4 років, починаючи з наступного після виборів до Сейму.

У Латвії закон забороняє політичним партіям давати кредити, видавати фінансові гарантії або отримувати будь-які позики. Позики були заборонені в 2004 році після того, як БЗБК виявило розбіжності в річних звітах деяких політичних партій.

До політичних партій у Латвії можуть застосовуватися (і застосовуються на практиці) адміністративні та кримінальні санкції. Наприклад, БЗБК може накладати адміністративні штрафи на політичні партії в розмірах: а) до 7 тис. євро з конфіскацією об'єктів адміністративного правопорушення або без конфіскації; б) до 14 тис. євро (для повторних злочинів) з конфіскацією об'єктів адміністративного правопорушення. Окремо унормовані адміністративні штрафи за порушення всіх правил відповідно до Закону про фінансування політичних організацій (партій), наприклад, прийняття незаконних пожертвувань, неподання звітів і за перевищення межі допустимих витрат під час передвиборчої кампанії тощо. Визначено розміри штрафів і для фізичних осіб, які порушили вимоги вказаного закону (розміром від 30 до 700 євро)[15]. Ще одною санкцією для партій, які здійснили корупційні злочини, є призупинення або й ліквідації в судовому порядку (за зверненням БЗБК) діяльності партії. Загалом Закон про фінансування політичних організацій (партій) містить деталізований перелік складів корупційних злочинів і покарань за них.

Загалом досвід Латвії у боротьбі з політичною корупцією є цінним для України. Для уможливлення його імплементації у вітчизняний антикорупційний процес, у 2017 році Україна (Національне агентство з питань запобігання корупції України) і Латвія (Бюро із запобігання та боротьби з корупцією) підписали Меморандум про порозуміння та співпрацю в сфері боротьби з корупцією[16]. Потребує глибшого вивчення доцільність запозичення Україною елементів литовського механізму здійснення нагляду за дотриманням вимог щодо конфлікту інтересів та інших обмежень, встановлених антикорупційним законодавством, контроль за фінансуванням політичних партій, запобігання та виявлення корупції тощо.

Литва. Ще у 1997 році у Литві засновано Службу спеціальних розслідувань (ССР). На думку директора ССР П. Малакаускаса[17], мінімізувати політичну корупцію вдається такими кроками: 1) заборона фінансування партій юридичними особами; 2) прийняття закону про лобізм, який надав би йому цивілізованого формату; 3) ухвалення кодексів поведінки політиків (зі запровадженням санкцій); 4) мінімізація різних видів імунітетів.

Оскільки приватні компанії та інші юридичні особи у Литві не мають права фінансувати політиків, партії та електоральний процес, то існує державне фінансування партій, розмір якого пропорційний успіху партії на останніх виборах[18]. Щодо можливості фінансування партій приватними особами, то громадянин Литви може: 1) віддати 1 % свого податку на прибуток певній партії (цей відсоток знімається обов'язково; якщо громадянин не визначиться з партійними преференціями, то кошти надійдуть до державного бюджету); 2) пожертвувати до 7,5 тис. євро до бюджету рекламної кампанії певної партії. Вважаємо, що такий механізм є прикладом електорального краудфандингу з чітким обліком: депутат наймається виборцями (не олігархами) і лобіює саме їх інтереси.

Підсумовуючи, відзначимо, що країни Балтії демонструють разючі успіхи у боротьбі з корупцією не тільки в межах пострадянського простору, але і ЄС. Звичайно, залишаються проблеми, пов'язані з доброчесністю суб'єктів політики, потребою підвищити публічну

відповідальність політиків, мінімізувати можливості незаконного фінансування партій, уможливити максимально цивілізований лобізм тощо. Але загалом Україна може використати певні напрацювання країн Балтії в частині вибудовування національної стратегії запобігання політичній корупції.

1. *Нисневич Ю., Рожич П.* Люстрация як инструмент противодействия коррупции // Политические исследования. 2009. № 1. С. 113. **2.** *Науменко Д.* Як боролися з корупцією Естонія та Польща. URL: https://ukr.lb.ua/economics/2015/05/18/305287_yak_borolisya_z_koruptsiieyu_estoniya.html **3.** *Стогова О. В.* Люстрація як передумова ефективної боротьби з корупцією // Сучасне суспільство. 2016. № 1 (11). С. 173. **4.** *Семынин А. С.* Противодействие политической коррупции политико-правовыми средствами в государствах Евросоюза (опыт Финляндии и Эстонии): автореф. дис. … канд. юрид. наук: 23.00.02. Казань: Казанский гос. ун-т, 2009. С. 15-16. **5.** Там же. С. 19. **6.** *Неожиданное* открытие: в Эстонии есть политическая коррупция. URL: https://sptnkne.ws/eYCz **7.** *Korruptsioonivastane* strateegia aastateks 2013–2020. URL: http://www.korruptsioon.ee/sites /www.korruptsioon.ee/ files/elfinder/dokumendid/korruptsioonivastane_strateegia_2013-2020_1.pdf **8.** *Кітсінг М.* П'ять уроків Естонії для України. URL: http://biz.nv.ua/ukr/experts/kitsing/p-jat- urokiv-estoniji-dlja-ukrajini-231716.html **9.** *Kuris G.* Outfoxing the Oligarchs in Latvia // Foreign policy. 2013. 6 May. **10.** *Hellman J. S., Jones G., Kaufmann D.* Seize the State, Seize the Day: State Capture, Corruption, and Influence in Transition. (September 2000). World Bank Policy Research Working Paper No. 2444. URL: https://ssrn.com/abstract=240555 **11.** *GRECO* Third Evaluation Round for Latvia. URL: http://www.coe.int/ t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4(2012)3_Latvia_EN.pdf **12.** *Контроль фінансів* політичних партій від А до Я. Досвід Латвії. URL: https://ti-ukraine.org/wp-content/ uploads/ 2016/12/dosvid-latvii_wiew. pdf. С. 3. **13.** Там само. С. 22. **14.** *Закон* о финансировании политических организаций (партий). URL: https://www.knab.gov. lv/upload/knab_normativie_akti/ppfl_ tulkojums_rus.pdf **15.** *Контроль* фінансів політичних партій від А до Я. Досвід Латвії. URL: https://ti-ukraine.org/wp-content/uploads/2016/12/dosvid-latvii_wiew. pdf. С. 36-37. **16.** *Україна* й Латвія

домовилися про співпрацю в сфері боротьби з корупцією. URL: http://tyzhden.ua/News/197085 **17.** *«Партії* не повинні фінансуватися юридичними особами». URL: http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:4KVYxQh9-7MJ:www.dt.ua/articles/48388%3Fprint+&cd=16&hl=uk&ct=clnk&gl=ua **18.** *Кенігштейн І.* Фінансування політичних партій – як це роблять у Литві. URL: http://ua1.com.ua/blog/ilya_kenigshtein/finansuvannya-politichnih-partiy-yak-ce-roblyat-u-litvi-24931.html

Kushnarev Igor. **Political corruption in the Baltic countries: Successful experience in the post-Soviet space**

Political corruption and mechanism of its minimizing in post-Soviet Baltic states on the examples of Estonia, Lithuania and Latvia was analysed. The factors, which led to considerable reduction of the high level corruption, which at the time of gaining independence characterized the states were studied. Attention is paid to anti-corruption in Estonia, Lithuania and Latvia, first of all in the area of securing transparency in political parties financing. The article explores new mechanisms leading to corruption decrease in politics as transition to electronic state, voting via the Internet, maximum reporting of policy makers and their availability to public, independence of judges, maximal transparent process of decision making, etc.

It is stated that in recent years the Baltic States have achieved significant success in reducing political corruption and its devastating consequences for evolutionary development. Estonia, Lithuania and Latvia are often hold up as examples for Ukraine, which develops a national strategy to counteract political corruption.

Estonia in defined to be the least corrupted state on the post-Soviet space and in one among such within the EU. In the world scale the level of corruption in Estonia is below the average. Estonian model of fight against corruption based on the reforms of 1992-1995 of the first prime-minister M. Laar: tough judicial reform and civil service reform were conducted. “National-state lustration” conducted with the help of legislative citizenship regulation influenced the level of political corruption in Estonia. De-sovietization and denomination of public authority created conditions for a comprehensive counteraction to corruption.

Despite the fact that nowadays Estonia is the state practically free from corruption, situations with corruptive component in politicians’ actions happen here periodically as well. For example, corruption in the state enterprise “Tallinna Sadam”,

case of the ex-major of Tallinn E. Savisaar and his associates from the Central Party of Estonia. Such problems as illegal receipt of funds for party financing, money laundering, bribery - are still present in the politics of Estonia, but society and state take their active intolerant position. Acceptance of the code of conduct of members of parliament, which should increase public responsibility of politicians, having fixed clear expectations from the behaviour of parliamentarians, remains relevant.

Latvia is stated to have well-developed judicial and institutional base for regulation of financing of political parties and electoral campaign, as well as supervising over these processes. Parties are forbidden to receive any donations from legal entities; the top limit for expenses for conduction electoral campaigns is set; online-database of given donations, made in favour of political parties was created. Latvian legislation strictly regulates donations to parties in kind: free provision of office space and equipment to parties, sponsorship of events, discounts on goods and services provided to parties or independent candidates. In 2011 state financing of parties was implemented; it is given to parties, which on the previous parliamentary elections reached more than 2% of all votes.

Attention is paid to the fact that in Lithuania and Latvia, private companies and other legal entities do not have right to finance politicians, parties and electoral process. There exists state financing of parties, amount of which is proportional to the success of the party on the last elections as well as financing of the parties by private persons. Regarding the possibility of financing parties by private individuals, a citizen of Lithuania can: 1) give 1% of his income tax to a particular party (this percentage is necessarily deducted; if a citizen has not come to the decision about the party preferences, the funds will be transferred to the state budget); 2) donate up to 7.5 thousand Euros to the budget of the advertising campaign for a particular party. Such mechanism is considered to be an example of electoral crowd-crafting with clear accounting: deputy works with electorates (not oligarchs) and lobbies their interests.

In general, Baltic states demonstrate impressive successes in the fight against corruption not only within the post-Soviet space, but also within the EU. There still remain problems related to righteousness of policy makers, need to increase public responsibility of the politicians, to minimize possibility of illegal financing of parties, enable civil lobbyism to maximum, etc. But in general, Ukraine may use particular

developments of the Baltic states in the area of development of national strategy to prevent political corruption.

Keywords: political corruption, Baltic states, Estonia, Lithuania, Latvia.

УДК 316.423

Е. А. ТРОФИМОВ

ПРОТЕСТНОЕ ДВИЖЕНИЕ В РОССИИ И МЕХАНИЗМЫ ЕГО НЕЙТРАЛИЗАЦИИ РОССИЙСКИМ «ГОСУДАРСТВОМ»

Осуществлен политологический анализ протестного движения в России и рассмотрена возможность перерастания «гражданских протестов» в политические в ближайшей перспективе. Сделан вывод о том, что протестное движение в России носит казуально-утилитарный характер и направлено на сохранение негласного договора, заключающегося в удовлетворении минимальных физиологических потребностей населения со стороны государства, и в невмешательстве в политическую сферу со стороны населения. Отмечается слабая тенденция перерастания гражданских протестов в политические и высокая эффективность «государства» в сфере нейтрализации гражданской политической активности репрессивными методами.

Ключевые слова: *авторитаризм, протестное движение в России, политические протесты, патернализм, негласный договор, «Русская власть».*

Трофімов Є.О. **Протестний рух в Росії і механізми його нейтралізації Російською «державою»**

Здійснено політологічний аналіз протестного руху в Росії та розглянута можливість переростання «громадянських протестів» у політичні у найближчій перспективі. Зроблено висновок про те, що протестний рух у Росії носить казуально-утилітарний характер і спрямований на збереження негласс-

---

© *ТРОФИМОВ Евгений Александрович* – кандидат политических наук, доцент, докторант отдела правовых проблем политологии Института государства и права им. В. М. Корецкого НАН Украины

ного договору, що полягає у задоволенні мінімальних фізіологічних потреб населення з боку держави і у невтручанні у політичну сферу з боку населення. Відзначається слабка тенденція переростання громадянських протестів у політичні і висока ефективність «держави» у сфері нейтралізації громадянської політичної активності репресивними методами.

Ключові слова: *авторитаризм, протестний рух в Росії, політичні протести, патерналізм, негласний договір, «Російська влада».*

Trofimov Yevgenij. **The protest movement in Russia and the mechanisms for its neutralization by the Russian «state»**

A political analysis of the protest movement in Russia is presented and the possibility of transformation «civil protests» into political in the short term is considered. It is concluded that the protest movement in Russia has casual and utilitarian nature and is aimed at preserving an unspoken treaty, consisting in meeting the minimum physiological needs of the population on the part of the state, and in non-interference in the political sphere on the part of the population. There is a weak tendency for civil protests to grow into political and high efficiency of the «state» in neutralizing civil political activity by repressive methods.

Keywords: *authoritarianism, protest movement in Russia, political protests, paternalism, private agreement, «Russian power».*

Протестное движение можно рассматривать как крайнюю легитимную форму гражданского участия, используемую для донесения до государства информации о проблемах граждан, защиты политических прав индивидуумов и их объединений, коррекции политического, социального и экономического курсов. Как указывают Д. Коэн и Э. Арато, «требования отдельных лиц по поводу соблюдения их основных прав останутся не услышанными, если они не будут поддержаны публичными дискуссиями, собраниями, и, во многих случаях, общественными движениями, практикующими гражданское неповиновение»[1].

Значительную работу по исследованиям протестного движения в России провели Д. Н. Верхотуров и К. В. Подъячев[2]. В своих работах исследователи социальных протестов указывают, что актив-

ное протестное движение в России началось с проведением политики монетаризации льгот в 2004 году, а после 2005 года протесты начали приобретать институциональные формы, функционально ориентированные на защиту прав дольщиков, защиту экологических объектов, недопущение ограничения ввоза и эксплуатации «праворульных» автомобилей и разрушения исторических построек в городах и т. п.

Большинство протестных движений, сформировавшихся в 2005 году, а также «новых» движений, и сегодня сохраняют раздробленный характер и институциональную неоформленность – не имеют лидеров, не координируются из единого центра, работа активистов осуществляется «от случая к случаю», активисты подвержены внешнему воздействию, большую их часть можно нейтрализовать разовыми уступками, административным воздействием, материальной «помощью». Многие из активистов-протестантов не верят, что могут достигнуть поставленной цели.

В статье «Протестное движение в России «нулевых»: генезис и специфика» К. В. Подъячев акцентирует внимание на интенсивность протестного движения в 2007 году, а также на виды протестов[3]. Проведенный исследователем приблизительный расчет числа протестных акций, демонстрирует готовность россиян бороться не с причинами протестов, а с их следствием; традиционное дистанцирование населения от всего политически организованного, связанного с контролем за деятельностью «государства». Данное заключение подкрепляется исследованием в экспериментальном регионе (см. табл. 1).

Таблица 1

В каких акциях протеста Вы согласились бы принять участие? Необходимо расставить предпочтения – баллы от 0 до 5*

Вид протеста	Сумма баллов/Средний балл***		
	05.15	**04.16**	**04.17**
Бытовые протесты (ЖКХ, транспорт и т. д.)	929/3,13	732/2,53	806/2,67
Экологические протесты	910/2,97	808/2,79	739/2,45
Протесты в сфере трудовых отношений	892/2,92	817/2,82	802/2,66
Политические протесты (ограничение политических прав и свобод)	**613/2,00**	**500/1,72**	**557/1,84**
Национальные протесты	446/1,46	335/1,16	357/1,18
Религиозные протесты	323/1,06	207/0,71	203/0,67
Иные протесты (чел.)	0/0,00	1*/0,00	1**/0,00
Ни при каких обстоятельствах участвовать в акциях протеста вне зависимости от вида не буду (чел.)	35/11,44	29/10	27/8,94
Затрудняюсь ответить (чел.)	12/3,92	7/2,41	10/3,31
Отказ ответить (чел.)	25/8,17	12/4,14	0/0,00

* Массовые опросы проводились в Амурской области в мае 2015 (первая волна, 306 респондентов), в апреле 2016 года (вторая волна, 290 респондентов), в апреле 2017 года (третья волна, 302 респондента).

Примечания к таблице:
* против гейпарадов;
** протесты в сфере образования и здравоохранения;
*** 8,9,10 – процент респондентов.

Результаты социологических исследований свидетельствуют о том, что граждане России небезразличны к трудовым, экологическим и так называемым «бытовым протестам», охватывающим широкий спектр проблем – от повышения цен на продовольствие до самоуправства административных органов и т. п. Интерес к **политическим протестам** проявляют немногие.

В течение последних лет в политическом пространстве России прошли протесты «Марш несогласных» (позднее «Стратегия 31») и «За честные выборы», объединившие представителей различных политических сил и отдельных граждан, считающих недопустимым автократизацию политического климата России, выступающих за прекращение цензуры, отмену дискриминационных «новаций» в избирательном законодательстве, освобождение политзаключенных и т. д.

«Марш несогласных» впервые был инициирован ОГФ в декабре 2005 года и приурочен ко «Дню Конституции РФ». Часть акций вызвала общественный резонанс, как в силу массовости, так и подавления со стороны ОМОНа. В течение 2005-2008 года «Марши несогласных» были проведены более чем в 20 городах России и, в дальнейшем, к 2009 году, трансформированы в «Дни несогласных». Вместе с тем, «Марши несогласных» как форма выражения гражданской позиции, так и не вызвала интереса у населения: более половины (от 51 % до 66 %) респондентов ничего не слышали о маршах; от 19 % до 34 % – к ним отнеслось с безразличием; с одобрением – от 6 % до 30 %; с неодобрением – от 3 % до 27 %[4]. Схожие результаты дает анализ протестов «За честные выборы»: слышало о них около 30 % респондентов, одобряют – 22 %, большинство относится к ним безразлично[5].

По данным, полученным в экспериментальном регионе, не более 2 % населения выражают возможность участия в политических протестах. Однако данный результат представляется оптими-

стичным в силу того, что при оценке способностей людей включиться в протестные действия нельзя исходить из декларируемой ими готовности участвовать в протесте. Как отмечается в научно-аналитическом докладе Института социологии РАН, личный опыт участия в протестных действиях имеет очень небольшая часть населения – около половины (53 %) от заявляющих участвовать в подобного рода акциях6. Политическая протестная деятельность в России связана с существенными издержками, оказывающими для большинства населения гиперзатратной.

Таким образом, россияне не расположены участвовать в протестных акциях, тем более выдвигать на них политические требования. Чаще всего они демонстрируют готовность к диалогу с Левиафаном, требуя переговоров с должностными лицами, после встреч с которыми, или хотя бы частичного удовлетворения требований, как правило, предпочитают закончить акцию.

Казуальный характер протестов проявляется не только, когда *stato* прямо не связано с нарушителями «социальной справедливости»*, но и когда является инициатором несправедливых решений. Например, протесты дальнобойщиков 2015 году, связанные с введением системы «Платон», вводимой при содействии В. В. Путина, резко пошли на спад после частичного удовлетворения требований протестующих – снижения тарифа с 3,73 рублей до 1,53 рубля за километр трассы. В начале 2017 года протесты дальнобойщиков возобновились, но их результативность остается крайне низкой и не получает поддержки со стороны населения. Так, по результатам социологического исследования в социальной сети «Одноклассники», протесты Объединения перевозчиков России (ОПР) «Антиплатон» были подержаны 2,95 % пользователей. Данный показатель является лучшим из поддержки других протестных акций, имеющих поли-

* Протесты против недобросовестных застройщиков жилья заканчивались всегда после встреч митингующих с главами субъектов РФ, их заместителями, или руководителями муниципальных образований – обещаний представителей власти хватало до следующего протеста, после которого ситуация повторялась

тический оттенок: протесты 6.05.2012 и 26.03.2017 были поддержаны 0,45 % и протесты фермеров «Тракторный марш» – 0,23 % пользователями популярного в России сайта.

Кроме того, анализ страниц пользователей сайта «Одноклассники», как и визуальный анализ возраста участников акций протестов 26 марта 2017 года, позволяет выразить скепсис в отношении появления в России «нового поколения» отвергающего неототалитарную российскую систему: если визуально в антикоррупционных гуляниях 26 марта 2017 года и акции «Надоел!» 29 апреля 2017 года участвовало приблизительно 10 % участников в возрасте до 30 лет, то эти же акции были поддержаны всего 1 пользователем из 120, относящихся к возрастной группе от 18 до 30 лет включительно. Таким образом, оптимизм внесистемной оппозиции в России в отношении изменения политической системы в ближайшей перспективе не убедителен и в большей степени является технологией мобилизации протестного электората, пребывающего в анабиотическом состоянии.

Вместе с тем протестное движение в России продолжает приобретать институциональный характер, в протесты вовлекаются новые уровни политии, в частности муниципальный. Показательным в данном плане является объединение в марте 2016 года нескольких протестных групп на юго-западе Москвы в движение «Комитет-42», выступающее против точечной застройки; митинг против реновации в Москве 14.05.2017. Однако, вряд ли можно согласиться с Е. М. Шульман, что нарастающие социальные протесты – это в полном смысле политические протесты[7], скорее российский протест представляют собой способ донести до суверена информацию о критическом положении соответствующей социальной группы, неэффективных решениях «нового боярства», лишающих население имущества, средств существования и т. д., получить помощь от «доброго царя» в разрешении возникших проблем.

Немаловажную роль в возможности россиян использовать протест играет стратегия «государства». Следует заметить, что «государство» в редких случаях идет на удовлетворение требований

протестующих*, что связано с авторитарным паттерном политической культуры россиян – уступки воспринимаются населением как слабость, а последняя несовместима с системой «Русской власти». Конструктивный диалог с протестующими, как правило, исключение из правил. В подавляющем большинстве случаев «государственные» органы и органы местного самоуправления предпочитают акции: а) не замечать; б) предупредить созданием препятствий для их проведения, например, организацией на том же месте альтернативной «провластной» акции, концерта, ярмарки и т. п.; в) купировать с помощью обещаний расследовать случаи нарушения законности (создание специальных комиссий, приглашение экспертов и т. п.); г) разрушить организационно с помощью сепаратных переговоров с лидерами оппозиционных групп; д) не допустить, блокированием места проведения акции, задержанием основных лидеров движений ещё на подходе, что можно было наблюдать на примере «Маршей несогласных».

Физическое подавление «государство» применяет редко, но отчетливо наблюдается тенденция возрастания применения физического воздействия к протестующим. Так, если «силовое регулирование» протестов в основном применялось к участникам акции «Марш несогласных»; демонстрантам акции «За честные выборы»; митингующим автомобилистам во Владивостоке, заставивший участников протеста выдвинуть требования официального признания России фашистским государством; мирно митингующим против коррупции и терроризма жителей Назрани и др., то в настоящее время практически ко всем гражданским активистам, выражающим несогласие. Формирование «государством» иллюзии идти на уступки или встать над «схваткой» ушли в прошлое, уступив место «оперативному реагированию» репрессивных органов – от судов и

* Так, О. Радько отмечает: «…повышение транспортного налога или цены билета на электричку мотивировалось необходимостью компенсировать затраты или заткнуть бюджетную дыру. Однако, видя протесты населения, государство моментально отказалось от повышения налогов и цен, быстро найдя другие источники доходов»[8].

полиции до различного рода патриотических групп. Первые (суды) выносят неправомерные решения и необоснованно используют насилие (полиция)[9], вторые, нападают на представителей оппозиции. Причем «государство» начало сознательно провоцировать протестующих на силовой конфликт: желание продемонстрировать свою мощь и запугать потенциальных оппонентов, начиная с акции 6 мая 2012 года на Болотной площади становится превалирующим в отношении к протестующим. На основании изложенного можно сделать вывод, что готовность «государства» к переговорам в большинстве случаев ниже, чем у участников протестов.

Нельзя сказать, что суверен-государство и бюрократия на местах не обеспокоены протестным движением*, которое активирует собственной неэффективностью. В условиях декларативности демократии и гибридности режима, stato продолжает усиливать давление на протестующих.

В арсенал методов нейтрализации протестного движения, кроме силового регулирования, входят и другие способы – стимулирование апатии населения ко всему политическому, перенос реализации требований на будущее, игнорирование протестов, так и дискредитация оппозиции связями с Западом, усиление пропаганды и запугивание населения[10]. Арсенал используемых методов, с точки зрения «государства» дает положительный эффект, но загоняет ситуацию в тупик.

К тому же «государство» эффективно формирует неблагоприятную для протестов среду с помощью механизмов депривации. Данный процесс осуществляется, во-первых, с широким использованием кинематографа, демонстрации фильмов о «лихих 90-х» и «славном советском прошлом», проведения парадов в духе советского периода, стимулирующих отказ населения от демократической

---

* Хотя обеспокоенность «государства» представляется минимальной. Все более частое использование силовых способов подавления акций протестов, очевидно, внушает «государству» превосходство перед населением, а население в тоже время, демонстрирует покорность, укладывающуюся в некрасовский тезис, запечатленный в поэме «Кому на Руси жить хорошо»: Люди холопского звания – / Сущие псы иногда: / Чем тяжелей наказания/, Тем им милей господа[11].

трансформации и препятствующих осознанию людьми советского прошлого, или, в лучшем случае, переводящих критическое осмысление истории в формат ностальгии. Во-вторых, с помощью ограничения возможности получения людьми знаний в сфере развития зарубежных демократий, демонстрации «кризиса» европейской и американской цивилизаций. В-третьих, создания иллюзии выхода из «кризиса», при витализации в сознании населения скорого роста его благосостояния – «надо лишь немного потерпеть».

В результате, население демонстрирует терпеливость, неадекватно оценивает собственное социально-экономическое положение – «свое материальное положение считают «средним» более половины (54 %) тех, кому хватает денег только на еду, когда покупка одежды вызывает затруднения и 80 % тех, кому хватает на еду и на одежду, когда товары длительного пользования недоступны», что приводит к неучастию населения в протестах, когда они становятся вероятными[12].

О слабой вероятности трансформации бытовых протестов в политические, свидетельствуют и выводы Н. Е. Тихоновой, которая, исследовав российских модернистов и постмодернистов, утверждает, что даже данные группы российского социума, являющиеся движителями демократической модернизации, в своем большинстве не разделяют базовые демократические ценности, ориентированы на утилитарный характер отношений с «государством» и участие в «движениях одного требования»[13]. Очевидно, что Н. Е. Тихонова делает выводы в отношении невозможности демократической трансформации («демократической революции») в России, но возможна ли в «стране революций» «революция авторитарная»? Представляется, что в ближайшей перспективе – нет. Традиционалистские этакратические протесты способны лишь вызвать ускорение гибридизации авторитарного режима и усилить ресентимент. Вместе с тем и данный вывод не так однозначен – с одной стороны, россияне продолжают пребывать в состоянии летаргии, массовая волна политических протестов сомнительна даже в условиях кризиса; с другой

стороны, в социуме продолжает созревать установка на необходимость трансформации[14].

Следовательно, протестное движение не характерно для системы «Русской власти», предполагающей служение индивидуумов верховному суверену. Гражданское поведение в условиях относительно стабильной внутренней среды рассматривается социумом как аномальное и подлежит нейтрализации. При этом протестное движение в России носит казуальный утилитарный характер, как правило, ориентированный на поддержание негласного договора между суверен-государством и населением. Политические протесты – редкость, являющаяся ad rem заимствованием из другой цивилизационной парадигмы. Участие в протестном движении предполагает последующее давление на их участников и является затратным. В условиях репрессивного законодательства и неформальных практик подавления гражданской активности российские подданные предпочитают дистанцироваться от любых протестных проектов, особенно содержащих политический характер. Идея о созревании в стране «нового поколения», ориентированного на западные институциональные образцы, активно продвигающаяся внесистемной политической оппозицией России, не состоятельна и является политической технологией, призванной вывести протестный электорат из состояния политического анабиоза. В процессе перехода российской политики к «жесткому» авторитаризму или неототалитаризму, «государство» начинает активнее использовать репрессивные практики в отношении протестующих, вовлекает в данный процесс как собственных структурных агентов и сателлитов, так и сторонние силы с целью запугать потенциальных участников протестов. Трансформация гражданских протестов в политические представляется маловероятной, так как, во-первых, у stato имеются как политические, так и экономические и иные ресурсы для нейтрализации данной трансформации; во-вторых, социальные сети и внешняя среда воспроизводят «маленьких людей», находящихся в прямой зависимости от суверена. Высока вероятность того, что недовольство россиян существующим политическим и социально-эко-

номическим положением продолжит выливаться в политическую апатию, недоверие ко всему политически организованному, в стремление сохранить минимум, гарантированный «государством». В случае возникновения массовых протестов и смены «государства» процесс демократизации российской политической системы остается призрачным в силу доминирования авторитарных ценностей в сознании протестных групп, в том числе относящихся к числу модернистов и постмодернистов – локомотивов процесса демократизации.

1. *Коэн Д. Л., Арато Э.* Гражданское общество и политическая теория / пер. с англ. Москва: Весь мир, 2003. С. 506. **2.** *Верхотуров Д. Н.* Социальный протест в современной России. URL: http://www. zlev.ru/131/131_36.htm (дата обращения: 01.03.2017); Подъячев К. В. Протестное движение в России нулевых»: генезис и специфика // Вестник Института социологии, декабрь 2012. № 5. С. 145-163. **3.** *Подъячев К. В.* Цит. работа. **4.** *26 апреля 2007*, опрос населения «Марши несогласных». URL: http://bd.fom.ru/report/map/projects/dominant/dom0717/domt0717_3/d071721 (дата обращения: 01.03. 2017); 29 марта 2007. Оппозиционные протесты. URL: http:// www.levada.ru/press/2007032902.html (дата обращения: 01.03.2017); «Марши несогласных». URL: http://www.levada.ru/press/ 2007051801.html (дата обращения: 01.03.2017); «Марши несогласных»: кто, зачем и почему? – пресс-выпуск ВЦИОМ. № 690. URL: http://wciom.ru/arkhiv/tematicheskii-arkhiv/item/single/8180.html (дата обращения: 01.03.2017). **5.** *«Митинги* «за честные выборы»: есть ли у них будущее?» ВЦИОМ. Пресс-выпуск. № 1983, 22.03.2012. URL: http://wciom.ru/index.php?id=459&uid=112619 (дата обращения: 01.03.2017). **6.** *Дифференциация* гражданских и политических практик в России: институциональная перспектива: Научно-аналитический доклад. Москва: Институт социологии РАН, 2013. С. 123. **7.** *«Россия в апатии»*. Почему кризис не стал поводом для массовых акций протестов. URL: http://rus2web.ru/speczmaterialyi/rossiya-v-apatii.html (дата обращения: 01.03.2017). **8.** *Радько О.* Протесты граждан России провоцируют чиновники. URL: http://www.city-n.ru/view/140567.html (дата обращения: 01.03.2017). **9.** *Антиэкстремизм* в виртуальной России в 2014–2015 годы. URL: https://zona.media/article/2016/28/06/sova-center (дата обращения:

01.03.2017); Политические репрессии в России в 2011-2014 годах: уголовные преследования. URL: http://reports.ovdinfo.org/2014/cr-report/ (дата обращения: 01.03.2017). **10.** *Нам так* и говорили на летучках: «Делайте больше ада!». Сотрудники федеральных каналов рассказали о пропаганде на телевидении: Colta. URL: https://meduza.io/feature/2015/08/07/nam-tak-i-govorili-na-letuchkah-delayte-bolshe-ada (дата обращения: 01.03.2017). **11.** *Некрасов Н. А.* Полное собрание стихотворений. Т. 3. // Полное собрание сочинений в 3 т. Ленинград: Советский писатель, 1967. URL: http://az.lib.ru/n/ nekrasow_n_a/text_0030.shtml (дата обращения: 01.03.2017). **12.** *Дифференциация* гражданских и политических практик в России: институциональная перспектива: Научно-аналитический доклад. С. 121. **13.** *Тихонова Н. Е.* Особенности «российских модернистов» и перспективы культурной динамики в России. Статья 1. // ОНС: Общественные науки и современность. 2012. № 2. С. 50-51. **14.** *Лилия Шевцова* о «конце российского самодержавия». URL: http://ehorussia.com/new/node/ 12874.

Trofimov Yevgenij. **The protest movement in Russia and the mechanisms for its neutralization by the Russian «state»**

The protest movement is not typical for the system of «Russian power», which assumes the service of individuals to the supreme sovereign. Civil behavior in a relatively stable internal environment is considered by the society as anomalous and subject to neutralization. At the same time, the protest movement in Russia has a casual and utilitarian character, usually aimed at maintaining an unspoken treaty between the sovereign state and the population. Political protests are a rarity, which is an ad rem borrowing from another civilization paradigm. Participation in the protest movement implies the subsequent pressure on their participants and is costly. Under the conditions of repressive legislation and informal practices of suppressing civil activity, Russian subjects prefer to distance themselves from any protest projects, especially political. The idea of maturing the «new generation» in the country, oriented toward Western institutional patterns, actively promoted by the non-systemic political opposition of Russia, is not sustainable. This is a political technology designed to take the protest electorate out of the state of political anabiosis. In the process of transition of the Russian policy to «hard» authoritarianism or neototalitarianism, the «state» begins to actively use repressive practices against protesters, involves its own structural agents and satellites, as well as outside forces, in order

to intimidate potential protesters. Transformation of civil protests into political ones seems unlikely, because, firstly, the stato has both political, economic and other resources to neutralize this transformation. Secondly, social networks and the external environment reproduce «little people» who are directly dependent on the sovereign. There is a high probability that the dissatisfaction of the Russians with the existing political and socio-economic situation will continue to pour into political apathy, distrust of everything politically organized, in an effort to preserve the minimum guaranteed by the state. In case of mass protests and a change in the "state", the process of democratization of the Russian political system remains illusory due to the dominance of authoritarian values in the minds of protest groups, including those who are among the modernists and postmodernists, the locomotives of the process of democratization.

Keywords: authoritarianism, protest movement in Russia, political protests, paternalism, private agreement, «Russian power».

УДК 323.2

К. Є. ІЩЕЙКІН

КОМУНІКАТИВНИЙ ТА ПРОЦЕДУРНИЙ АСПЕКТИ БЮДЖЕТУ УЧАСТІ

Розглянуто причини сумісності бюджету участі з різними ідеологіями та виділено два його основних аспекти: комунікативний та процедурний. Комунікативний детально описаний теоретиками деліберативної демократії і вимагає виконання трьох умов: включеності, добровільності і відкритості. Перетворення результатів деліберації у конкретні результати діяльності органів публічної влади вимагає наявності певних процедурних механізмів, запровадження яких вимагає інституційних реформ.

Ключові слова: *бюджет участі, місцеве самоврядування, демократія, дорадництво, адміністративна реформа.*

© *ІЩЕЙКІН Костянтин Євгенович* – народний депутат України

Ищейкин К.Е. **Коммуникативный и процедурный аспекты бюджета участия**

Рассмотрены причины совместимости бюджета участия с различными идеологиями и выделено два его основных аспекта: коммуникативный и процедурный. Коммуникативный подробно описан теоретиками делиберативной демократии и требует выполнения трех условий: включенности, добровольности и открытости. Преобразование результатов делиберации в конкретные результаты деятельности органов публичной власти требует наличия определенных процедурных механизмов, внедрение которых требует институциональных реформ.

Ключевые слова: *бюджет участия, местное самоуправление, демократия, делиберация, административная реформа.*

Ishcheikin Kostantyn. **Communicative and procedural aspects of participatory budgeting**

The reasons for the compatibility of participatory budgeting with different ideologies are discussed and its two main aspects are distinguished: communicative and procedural. The communicative feature is described in detail by the theorists of deliberation democracy and requires the fulfillment of three conditions: inclusion, voluntariness and transparency. The transformation of the deliberation results into the performance of the public authorities requires the existence of certain procedural mechanisms, which introduction requires institutional reform.

Keywords: *participatory budgeting, local government, democracy, deliberation, administrative reform.*

Однією з причин широкої популярності бюджету участі як інструменту активізації участі громадян у процесах прийняття рішень в усьому світі є його здатність пристосовуватися до умов конкретної країни та сумісність практично з будь-якою партійною ідеологією. Спершу в Бразилії ідею бюджету участі (БУ) підтримала ліва Робітнича партія, але по мірі його запровадження в інших країнах світу представники інших ідеологічних течій виступили на його підтримку. Однак така адаптивність цієї демократичної інновації зумовлена тим, що найчастіше увага звертається на деліберативні, точ-

ніше комунікативні, характеристики участі громадян у розподілі бюджетних коштів, в той час як більш складна для реалізації процедурна частина, що вимагає проведення інституційної, насамперед адміністративної реформи, залишається поза увагою його прихильників.

Результативність відкритих зустрічей громадян і обговорення проектів, що становлять видиму частину БУ, може бути нульовою за відсутності не так очевидної інституційної архітектури, що встановлює зв'язок між громадськістю та органами публічної влади. Вона включає адміністративну реформу, що підпорядковує місцеву бюрократію вимогам громадян, захищає деліберативний процес у рамках БУ від зовнішнього впливу. Сюди ж входить і створення спеціального відділу для координації діяльності учасників бюджету участі та зведення усіх каналів комунікації між громадянами та органами місцевої влади до його процедур. Також є можливість створення ради громадян для нагляду за муніципальними фінансами загалом. Такі адміністративні реформи посилили можливість громадян здійснювати ефективний контроль за органами місцевої влади, що іноді призводило до спротиву введенню нового механізму участі з боку місцевих депутатів, які відчували себе усуненими від процесів взаємодії між органами виконавчої влади та громадянами.

Іншими словами, для бюджету участі ключовими є комунікативний та процедурний аспект. Перший стосується відкритої структури прозорих зустрічей для вирішення проблем і визначення пріоритетів, описаної Ю. Габермасом, що сприяє демократизації громадянського суспільства. Другий має справу з процедурами, які регулюють умови комунікації, що має багато спільного з підходом Дж. Ролза, який досліджував передумови здійснення публічного обговорення. Без процедурного аспекту бюджет участі зводиться до набору інструментів, відділених від внутрішньої роботи органів публічної влади, які й приймають остаточні рішення та реалізують політику. Якщо розглядати БУ виключно як набір процедур, то очевидними стають його обмеження, зумовлені незначним обсягом фі-

нансування, компетенцією органів місцевого самоврядування та технічними вимогами до проектів.

БУ є, по суті, відносно простою ідеєю – громадяни приймають рішення щодо фінансування тих проектів, що здатні задовольнити їх потреби у рамках виділених фінансових ресурсів. У спрощеній формі він зводиться до щорічного циклу проведення зборів, на яких громадяни та їх представники обговорювали та обирали проекти, які отримають фінансування з місцевого бюджету на їх реалізацію. Успіх цього експерименту приносив додаткові голоси Робітничій партії на виборах, у результаті чого до кінця 2004 року близько 150 міст Бразилії запозичили ідею бюджету участі.

Можна виділити три основних характеристики процесу БУ: відкритість (обговорення проектів є відкритими для всіх, без огляду на членство в асоціаціях), прозорість (усі процедури є публічними), самоорганізація (учасники самі приймають рішення про правила, за якими організується процес обговорення) та реальне прийняття рішень (затверджені проекти отримують фінансування з місцевого бюджету та реалізуються протягом наступного року).

Зазвичай БУ має циклічний річний цикл, що відповідає бюджетному процесу органу місцевого самоврядування: зустрічі громадян розпочинаються у березні-квітні, а закінчуються у листопаді. На кінцевому етапі безпосередньо громадяни або ж їх представники обирають конкретні проекти, які передаються до представницького органу місцевого самоврядування, який легітимізує їх, включивши до бюджету. У форматі відкритих зборів чи дискусій відбувається більша частина процесу БУ, які виконують різні завдання на кожному етапі: спершу вони слугують для інформування учасників про процес та наявні ресурси; пізніше вони стають площадкою для обговорення конкретних проектів і відбору найкращих. Зазвичай процеси БУ залучають значну кількість учасників у деяких випадках понад 10% населення, які приходять на зустрічі.

Незважаючи на акцент на прямій участі громадян у різноманітних обговореннях, громадський бюджет також вимагає певної децентралізації та реорганізації органів публічної влади. Для кращого

врахування думки мешканців у ході дискусій муніципалітет або місто ділиться на райони, кожен з яких може розраховувати на пропорційний відсоток з місцевого бюджету. Хоча можливі відмінності, але зазвичай бідніші території отримують більшу частку ресурсів. У процесах БУ можуть брати участь делегати або ж прямі представники, які виконують таку важливу функцію як ведення переговорів про розподіл ресурсів в рамках районів. Іноді створюється і другий рівень представників громадськості, який стежать за реалізацією відібраних проектів і, що ще більш важливо, також приймає рішення про правила проведення громадських обговорень та прийняття рішень.

БУ був розроблений як інструмент конвертації запитів мешканців у результати діяльності органів публічної влади, що неможливо без відповідних інституційних механізмів. Це передбачає реформування управлінь виконавчих органів муніципалітетів для роботи з біднішим населенням; відмову від інших формальних і неформальних каналів впливу на процес прийняття рішень; адміністративні реформи для пошуку фінансових ресурсів та створення нових планових відділів для захисту цих статей бюджетних видатків від інших джерел впливу. Іншими словами повноцінна реалізація бюджету участі вимагає поєднання адміністративної централізації з децентралізацією.

На відміну від традиційних інструментів, таких як референдум, БУ розглядає саморегулювання як деліберативний процес[1], ближчий до теорії Ю. Габермаса, ніж до прямої демократії або теорій радикальної демократії, але зі значними відмінностями. Делібе- ративну, або дорадчу демократію можна визначити як таку форму правління, за якої вільні і рівні громадяни і/або їх представники обґрунтовують рішення у процесі надання один одному аргументів, які є взаємно прийнятними і загально доступними, для прийняття рішень/висновків, які є обов'язковими для усіх громадян зараз, однак можуть бути піддані сумніву у майбутньому[2]. З точки зору теоретиків деліберативної демократії, успіх дорадчої, заснованої на міркуваннях політики залежить не так від колективних дій громадян, скільки від

інституціоналізації процедур та умов спілкування (комунікації). Для Ю. Габермаса політичне саморегулювання відбувається на двох етапах: по-перше, у ході спонтанного обговорення за межами інститутів і, по-друге, лише формалізація цих дискусій у формі громадської думки може вплинути на діяльність органів публічної влади. Ключовим елементом у цьому ланцюзі є соціальні рухи, які посилюють вимоги у публічному просторі для впливу на представників політичної системи. Однак модель БУ у Порту-Алегрі змінила цю схему: природна для Ю. Габермаса та інших теоретиків деліберації послідовність (неформальні обговорення – соціальні рухи – політична система) поступилася формальним обговоренням, пов'язаним процедурами та прямим впливом на політику.

Принципова відмінність між цими підходами полягає у зв'язку між публічним обговоренням та діяльністю органів публічної влади. З точки зору Ю. Габермаса, вплив громадян на органи виконавчої влади значною мірою залежить від їх спроможності формулювати проблему та мобілізувати прихильників, при цьому відстань між громадянами та державою є значною. Замість цього БУ спрямований на раціональне транслювання вимог пересічних громадян та структурування такої комунікації згідно з певною процедурою. Іншими словами, на думку Ю. Габермаса, формування політичної волі починається з дискусій, що відбуваються між індивідами у публічному просторі, з обговорення, що орієнтоване на розуміння діяльності. Він виділив три прагматичні умови комунікації: 1) включення (ніхто не виключений з участі у дискусії, що його цікавить); 2) добровільність (жодного примусу, будь-хто може на власний розсуд взяти участь в обговоренні, висуваючи власні аргументи та заперечення); 3) відкритість (кожен учасник може почати та продовжити дискусію з будь-якої актуальної теми, включаючи процедури, що регулюють дискусію)[3].

Такі ж критерії висуваються і до бюджету участі як одного з інструментів структурування публічного простору. Це одразу ж породжує низку питань щодо процедури проведення дискусій щодо місцевого бюджету: Хто насправді бере участь у формуванні полі-

тичної волі? Чи всі громадяни беруть участь у дискусії? Чи може адміністрація забезпечити відкритий простір для всіх? Наскільки якісними є рішення, прийняті в ході учасницького процесу?[4] Крім того в окремих випадках сформований в ході обговорень новий публічний суб'єкт, що виступає від імені усіх мешканців, може вступати у конфлікт з соціальними рухами та громадськими організаціями, що традиційно претендують на роль посередників між громадянами та органами публічної влади.

Однак саморегулювання здійснюється не лише в ході комунікації, що веде до другої складової БУ, що включає організацію дискусії та структурування політичних інститутів. Для Ю. Габермаса зв'язок між деліберацією та державною політикою відбувається поза комунікацією за посередництвом політичних чи соціальних організацій, і вони в кінцевому підсумку є тими, хто впливає на закон. На противагу цьому підходу БУ запускає процеси участі за безпосередньої участі органів публічної влади, які отримують пропозиції громадян та реалізують відібрані проекти. Це в свою чергу зумовлює зміни у пріоритетах державної політики та реформування політичних інститутів. БУ ґрунтується на засадах деліберації, описаної Ю. Габермасом на рівні пропозицій, які розглядаються з точки зору здійсненності у добровільному та рівному публічному просторі. Але перетворення цих пропозиції у конкретні результати діяльності органів влади вимагає механізмів забезпечення здійснення публічного обговорення, аналізом яких займався Дж. Ролз.

Це зумовлено тим, що БУ чітко пов'язаний з управлінськими органами. Пропозиції, що зрештою приймаються до реалізації, повинні входити до компетенції органу місцевої влади та, до певної міри збігатися з його політикою, враховувати технічні вимоги та критерії соціальної справедливості. Ці пропозиції попередньо обговорюються громадянами, які розглядають їх на спеціальних радах в умовах, дуже схожих до завіси невідання. На думку Дж. Ролза, якщо індивід не буде знати про свій соціальний стан у майбутньому, віросповідання, здібності тощо, то у такому стані невідання вони дійдуть згоди про загальні принципи, які визначать умови, при яких

вони будуть існувати як суспільство. При цьому вони керуватимуться раціональним особистим інтересом. За таких умов будь-яка особа, позбавлена індивідуальних особливостей, з-поміж безлічі можливих соціальних станів вибере той, у якому вона буде краще почувати себе, якщо виявиться найбіднішим членом суспільства.

У рамках бюджету участі оцінка кожної пропозиції здійснюється без огляду на її ініціатора з урахуванням принципів справедливості. Лише після цього органи публічної влади віддають пріоритет тим пропозиціям громадян, що надійшли від формалізованого публічного простору. Така процедура легітимізує використання бюджетних коштів для задоволення тих потреб, що отримали найбільшу підтримку громадськості. Учасники такого деліберативного процесу також можуть наглядати за місцевими фінансами та приймати рішення про капітальні інвестиції, визначати довгострокові (стратегічні) пріоритети, а не зосереджуватися виключно на поточних проблемах.

Вони також можуть змінювати правила процесу, тобто переглядати свої взаємовідносини з органами публічної влади. Відповідно, дискусія базується не лише на прагматичних принципах комунікації (включення, добровільність та відкритість), але і на інституційній домовленості, яка надає можливість раціоналізувати участь та комунікаційний процес у рамках політичної системи. Завдяки завісі невідання комунікація у публічній сфері перетворюється у вказівки для органів виконавчої влади, легітимізуючи їх діяльність.

Такий процедурний підхід Дж. Роулза унезалежнював учасників від виключно доброї волі обраних представників та зменшував ступінь свободи бюрократів. Крім того, він ставить питання не лише про інтенсивність і якість деліберації, але також оцінюють рівень інтенсивності з яким учасники можуть оцінити свої уподобання та відсортувати їх, також посилити зв'язок між участю та здійсненням влади.

Отже, зведення бюджету участі лише до комунікаційної складової, детально описаної прихильниками деліберативної демократії, знижує її потенціал як інструмента реформування політичної си-

стеми загалом, творення нових форм демократії та формування активного громадянського суспільства.

1. *Avritzer L.* New public spheres in Brazil: Local democracy and deliberative politics // International Journal of Urban and Regional Research. 2006. Vol. 30. №3. P. 623–637. **2.** *Гутман Е., Томпсон Д.* Устрій дорадчої демократії / Демократія: Антологія / Упорядник О. Проценко. Київ: Смолоскип, 2005. С. 327. **3.** *Habermas J.* Between naturalism and religion. Cambridge: Polity Press, 2008. P. 77–97. **4.** *Thompson D.* Deliberative democratic theory and empirical political science // Annual Review of Political Science. 2008. Vol. 11. P. 497-520.

Ishcheikin Kostantyn. **Communicative and procedural aspects of participatory budgeting**

The compatibility of the participatory budgeting with different ideologies is due to the fact that the most attention is drawn to the communicative characteristics of citizens' participation in the distribution of budget funds, while the more complicated part for implementation, which requires institutional, first of all, administrative reform, remains out of the attention of its supporters.

J. Habermas stated, that the formation of political will starts in the debate that takes place between individuals in public space. This type of action assumes regulatory principles and the pragmatic conditions of communication: inclusion (nobody can be excluded from participation in a discussion that interests you), voluntariness (anyone can take part in the argument and counter argument freely without being subject to domination by others) and transparency (each participant can start and continue the discussion on any relevant topic, including the procedures regulate the discussion).

But participatory budgeting has a procedural aspect because it's clearly coupled with the administration. Proposals emerging from the communicative process to guide the administration had to were clearly linked with proposals that would run the municipal government.

So, in participatory budgeting the discussion is based not only on the pragmatic principles of communication, but in an institutional arrangement, which provides an opportunity to rationalize the participation and the communication process within

the political system. Through this procedure the delibaration in public space can be transformed into an input for the government.

Keywords: participatory budgeting, local government, democracy, deliberation, administrative reform.

УДК 325-024.79(4-11)(477)(043.3)

О. М. ОСНАЧ

ПОШУК ШЛЯХІВ ПЕРЕНАПРАВЛЕННЯ МІГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ У ЛЕГАЛЬНЕ РУСЛО НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ

Досліджуються міграційні процеси як чинник сучасного світового розвитку. Виходячи з того, що держави в більшості своїй не підготовлені належним чином до того, щоб мати справу зі змішаними потоками біженців та іншими переселенцями, особливо тими, хто прибувають, не отримавши попередньо дозволу, визначаються основні шляхи перенаправлення міграційних процесів у легальне русло, захисту прав мігрантів, розширення можливостей для законної міграції. Йдеться, зокрема, про створення колективних гуманітарних програм і необхідність розробки більш гнучких систем, здатних реагувати не тільки на кризові ситуації, але й на тривалі процеси та великомасштабні переміщення людей, які не є біженцями.

Ключові слова: *біженці, мігранти, міграція, міграційні процеси, ООН, міжнародні відносини.*

Оснач А. М. **Поиск путей перенаправления миграционных процессов в легальное русло на современном этапе**

Исследуются миграционные процессы как фактор современного мирового развития. Исходя из того, что государства в большинстве своем не подготовлены должным образом к тому, чтобы иметь дело со смешанными потоками беженцев и другими переселенцами, особенно теми, кто прибы-

---

© *ОСНАЧ Олексій Михайлович* – аспірант відділу правових проблем політології Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України

вают, не получив предварительно разрешения, определяются основные пути перенаправления миграционных процессов в легальное русло, защиты прав мигрантов, расширения возможностей для законной миграции. Речь идет о создании коллективных гуманитарных программ и необходимости разработки более гибких систем, способных реагировать не только на кризисные ситуации, но и на длительные процессы и крупномасштабные перемещения людей, которые не являются беженцами.

Ключевые слова: *беженцы, мигранты, миграция, миграционные процессы, ООН, международные отношения.*

Osnach Oleksii. **Search for ways to redirect migration processes to the legal channel at the present stage**

Migration processes as a factor of modern world development are investigated. Proceeding from the fact that most states are not properly prepared to deal with mixed flows of refugees and other immigrants, especially those who arrive without prior permission, the main ways of redirecting migratory processes to legal channels, protection of rights migrants, expanding opportunities for legal migration. It is about creating collective humanitarian programs and the need to develop more flexible systems capable of responding not only to crisis situations, but also to long-term processes and large-scale movements of people who are not refugees.

Keywords: *refugees, migrants, migration, migration processes, un, international relations.*

Переміщення більш ніж 1 мільйона біженців через Середземне Море в 2015 році в черговий раз привернуло суспільну увагу до неадекватності глобальної гуманітарної системи. У той час як чисельність біженців досягла показників, безпрецедентних з часів Другої Світової війни, необхідність пошуку нових підходів до даної проблематики виглядає очевидною. Глобальний масштаб кризи став приводом для низки позапланових міжнародних конференцій і зустрічей в 2016 році. Головною подією в цьому ряді став перший саміт Організації Об'єднаних Націй, спеціально присвячений проблемам біженців і переселенців. Ці міжнародні заходи дали деякі практичні, конкретні результати, наприклад збільшення фінансу-

вання гуманітарних програм, обладнання нових об'єктів для розміщення біженців, та нові підходи до проектів розвитку, в яких задіяні переселенці і біженці. Нью-йоркська Декларація, результат саміту ООН, містить широкий набір зобов'язань щодо розподілу відповідальності, захисту біженців, впорядкованої і безпечної міграції. Втілення цих зобов'язань у реальність є найважливішим викликом для міжнародного співробітництва.

У біженців другого десятиліття 21-го століття очікування часто не виправдовуються в реальності. Наприклад, репатріація - віддалена мрія для більшості з них, враховуючи, що чисельність тих, хто мають можливість безпечно повернутися додому в 2015 році досягла найнижчого показника за більш ніж 30 років[1]. Держави, які надають перший притулок, неохоче дозволяють біженцям отримувати посвідку на проживання, з декількома відомими винятками. І менш ніж 2 відсотки біженців задіяні в регулярних програмах переселення в треті країни, де вони можуть знайти новий дім[2]. Будучи обмеженим цими трьома малоефективними варіантами, переважна більшість біженців у країнах першого притулку зазвичай живе в умовах бідності та незахищеності, часто протягом десятиліть.

Не бачачи ніяких національних чи міжнародних структур, здатних змінити їх тяжке становище, в 2015 і 2016 роках рекордна кількість біженців вирішила діяти самостійно, рушивши з країн першого притулку в країни Європейського Союзу або в більш благополучні і стабільні країни в їх регіонах походження. У більшості випадків вони рухаються за тими ж маршрутами, що й ті мігранти, які не підпадають під визначення біженців, наявні в міжнародних та національних правових нормах. Часто вони намагаються уникати контактів з державними структурами, сприймаються багатьма з них як корумповані, неефективні і навіть ворожі. Ці нелегальні міграційні потоки, і пов'язані з ними експлуатація та порушення прав людини, представляють складні виклики для держав і регіонів, що приймають біженців без можливості планувати їх облаштування, і для транзитних країн, через які ці потоки проходять. Місткість об'єктів для утримання біженців обмежена, витрати на дані цілі підви-

щуються, а громадська думка висловлює все більше сумнівів у компетентності влади.

Якщо в такому положенні справ і є позитивний момент, це те, що глобальна міграційна криза нарешті привернула до себе увагу, на яку вона заслуговує. Як зауважив дослідник Метін Корабатир: «Влітку 2015 року криза біженців з Сирії переросла у загальноєвропейську гуманітарну кризу[3]. У зв'язку з цим увагу було сконцентровано не лише на сирійських біженцях; наплив мігрантів в Європу також ішов з інших охоплених конфліктами країн, таких як Афганістан, Еритрея, Ірак, Сомалі, та інші.

Більше одного мільйона біженців і переселенців припливло в Європу по Середземному морю в 2015 році[4], перевершивши рекорд попереднього року за нелегальної імміграції. Ще близько трьохсот тисяч осіб прибули по суші з Балкан, України та Туреччини. Правлячі еліти більше не могли закривати очі на глобальну міграційну кризу, так як вона зачепила їхні власні території, їх заклопотаність розділили інші держави, які входили в число засновників міжнародної гуманітарної захисної системи. Хоча число прибулих і знизилося в 2016 році[5], стало ясно, що необхідно змінювати підходи, і що заперечувати критичність ситуації неможливо. Стало абсолютно ясно, що існуюча система не підходить для вирішення завдань, що виникли перед нею: вона не забезпечує ні адекватного захисту біженців, ні рішень їх проблем, і не справляється навіть із забезпеченням життєво важливих потреб переміщених осіб.

Масштаб і некерованість кризи стали стимулом, щоб спробувати застосувати нові підходи. Тепер межі між внутрішньою інтеграцією, державною безпекою та державними захисними емісіями стали більш розмитими. Можливо тому в 2016 році ми побачили безпрецедентний ряд міжнародних конференцій і зустрічей, які мали кумулятивний вплив і викликали зміни в стратегіях реагування на проблеми біженців.

У цих міжнародних подій є практичні, конкретні результати, наприклад збільшення фінансування гуманітарних проектів, так само як і запуск нових проектів розвитку. Цей цикл конференцій також

призвів до переосмислення концепцій розвитку, мобільності та захисту в сучасному світі. Подібні завдання є дуже масштабними і складними для реалізації, але тим не менше ми вважаємо, що є певний привід для оптимізму в середньостроковій і довгостроковій перспективі. На сьогодні світова громадськість приходить до розуміння надзвичайної важливості і безпрецедентних масштабів глобальних гуманітарних криз, можливо, більше ніж будь-який інший період в історії людства.

Ще до згаданих нами циклів конференцій експертним співтовариством проводилися дослідження, обговорення і моделювання нових підходів і методів, покликаних доповнити більш традиційні і замінити застарілі. Їх зусилля були зосереджені на подоланні розриву між розвитком і гуманітарними програмами, вирішенні проблем мобільності, і підвищення відкритості ринків праці для працездатних біженців.

Одна з найбільш обговорюваних тем на більшості міжнародних форумів, у тому числі і тих, що відбулися в 2016 році – знаходження оптимального балансу між соціально-економічним розвитком та гуманітарною політикою.

Більшість подібних обговорень стосуються створення можливостей для розвитку в країнах першого притулку у найбільш проблемних регіонах. Дипломатичний тиск та фінансові стимули використовуються з метою створення партнерства в «приймаючих» державах, як наприклад Ефіопії та Йорданії, щоб відкрити працездатним біженцям доступ на місцеві ринки праці і підвищити їх рівень добробуту, таким чином скорочуючи їх залежність від міжнародної допомоги. Що характерно, деякі держави, як Камерун і Туреччина самостійно обрали цей шлях. Є надія, що країни першого притулку, можливо, будуть надалі охоче приймати біженців якщо побачать докази їх користі для своєї економіки і здатність себе забезпечувати. У той же час, деякі сподіваються, що якщо біженці отримають доступ до таких можливостей в країнах першого притулку, то ймовірно багато з них вирішили б осісти там замість того, щоб

спробувати потрапити в інші країни, піддаючись численним ризикам.

Як підкреслюють дослідниці Карен Йакобсен і Сьюзен Фрацке, є два шляхи інтеграції біженців в ринки. Стратегія «з боку пропозиції» підвищує можливість працевлаштування біженців (через освіту, навчання мовам і професійне навчання, наприклад) і заохочує підприємництво. Підхід «з боку попиту» полягає в тому, щоб допомогти біженцям відповідати умовам відкритого ринку праці, навіть тим, у кого формально немає освіти або професійної кваліфікації[6]. У Туреччині, наприклад, є брак робочих рук в аграрному секторі, яку можна було б заповнити за рахунок новоприбулих іммігрантів. Ще однією проблемою є те, що для більшості біженців доступ до освіти дуже ускладнений, навіть початкової, і тим більше середньої, вищої і професійної, яка допомогла б біженцям знайти трудову кваліфікацію. На нашу думку очевидно, що пошуки рішень даної проблеми необхідно прискорити.

Але при цьому не можна забувати, що кількість місць для іммігрантів в усіх країнах першого притулку обмежена. У Лівані наприклад, де на даний момент майже кожен четвертий резидент є біженцем з Сирії, напруженість зростає і в економічній сфері, і в політичній, так як хитка політична рівновага між релігійними групами під загрозою із-за масового напливу біженців, здебільшого шиїтів. І хоча біженці, можливо, являють собою потенційний плюс для економіки, як нові споживачі і потенційно як роботодавці для інших біженців, вони також збільшують навантаження на розміщення, інфраструктуру, природні ресурси, соціальні послуги. Враховуючи це, програми «донорської допомоги» у Йорданії та Лівані зосереджуються на підвищенні доступності ресурсів і послуг для місцевих резидентів, також як і біженців. Інший підхід застосовується у Туреччині, де фінансова допомога від Євросоюзу використовується, щоб забезпечити прямі субсидії біженцям, таким чином скорочуючи бідність[7].

Фактори, які обмежують здатність і готовність країн першого притулку приймати біженців, навіть за умови одержання допомоги

від інших країн, враховуються експертним співтовариством, яке пропонує ще більш широкий набір рішень, що стосуються не тільки стратегій розвитку, але і стратегій мобільності. Управління Верховного комісаріату ООН у справах біженців у своїй доповіді «Становище біженців у світі» 2012 року зазначило, що «рішення, орієнтовані на довгострокову перспективу, на даний момент не беруть до уваги високу мобільність біженців та суб'єкти міжнародних відносин розробляють такі рішення, орієнтуючись на біженців, маючих більш осілий спосіб життя[8].

Поки що єдиним елементом гуманітарних програм, які максимально враховують фактор мобільності є організоване переселення, але масштаб регулярних програм переселення явно недостатній, щоб докорінно змінити ситуацію[9]. Менше ніж 200 000 місць доступні для переселення в останні роки, і хоча в 2016 році було обіцяно збільшити цю кількість до 360 000, у світі залишається більше 21 мільйона біженців, не охоплених подібними заходами.

Хоча розширення організованого переселення було популярною темою на спеціалізованих конференціях в 2016 році, масштаб збільшення був недостатнім для того, щоб справити вирішальний вплив на зміни в загальній картині. При тому, що в історії були прецеденти. Наприклад, після в'єтнамської війни 1964-1973 рр. більше 1 мільйона біженців було переселено з країн першого притулку, а пізніше і безпосередньо з В'єтнаму. Однак, враховуючи зрослий рівень заклопотаності державною і громадською безпекою на Заході, підхід, застосований тоді в Індокитаї, виглядає малоадекватним для Сирії та інших країн Близького і Середнього Сходу. Особливо важко уявити, що європейські країни, які вже мають великий наплив прохачів притулку, більш-менш істотно збільшать свої програми переселення. Незважаючи на збільшення кількості місць, пропонованими традиційними країнами організованого переселення (Австралія, Канада і Сполучені Штати)[10], які забезпечують більш ніж 90 відсотків усіх квот на переселення, більшість запланованих чисел є дуже скромними в порівнянні з існуючими потребами[11]. Розширення програм організованого переселення в найближчому майбутньому мож-

ливо в тому випадку, якщо уряду зазначених приймуть заходи, що обмежують наплив самовільно прибуваючих прохачів притулку, створюючи таким чином свого роду дилему.

Розуміння обмежених можливостей організованого переселення стимулювало пошук альтернативних методів допомоги біженцям, у тому числі через доступ до програм трудової міграції, навчання за кордоном, і возз'єднання розширених сімей. Останній метод знайшов ефективне застосування, хоча протягом обмеженого періоду, в декількох країнах, особливо Ірландії, Німеччині і Швейцарії. У більшості держав даними каналом іммігрaції мають право користуватися тільки найближчі родичі, зазвичай дружини і неповнолітні діти. Наприклад німецька система приватної фінансової підтримки на рівні суб'єктів федеации, вимагала доказів сімейної спорідненості. У разі возз'єднання з членами розширеної сім'ї збільшує кількість охоплених біженців значно зросте.

Також було створено кілька програм навчання для студентів-біженців, але кількість запропонованих місць зазвичай дуже невелика. У свій час Канада дозволяла місцевим університетам грати роль приватних спонсорів для біженців. Можливо цей досвід будуть повторюватися в майбутньому.

Найбільший потенціал для підвищеної мобільності біженців полягає в можливостях трудової міграції. Проте, значні бар'єри залишаються: багато біженців не мають документів для подорожі, не мають ніякого доступу до консульств, де вони, можливо, звернулися б за робочою візою, не можуть дозволити собі платити комісійні за оформлення, або просто відчувають брак інформації про трудові можливості в інших країнах.

Мобільність повинна бути врегульована з урахуванням послідовного захисту, щоб біженці повиннімали змогу користуватися цими каналами безпечно. Мобільність буває не тільки фізична і географічна. У сучасному світі, де дедалі поширюється віддалена робота, навчання і найм біженців працювати через електронні засоби могли бути перспективою підвищення соціального ліфту, навіть якщо біженець залишається в країні першого притулку.

Такі програми, можливо, навіть допомагають країнам заповнювати брак кадрів потрібними суб'єктами. Це було звичайно випадком у довоєнній Сирії, коли навчальні заклади для палестинських біженців постачали фахівців для сирійських лікарень, лабораторій, і бізнес-структур.

На нашу думку починається зключові увагу варто приділити процесам реєстрації, яким потрібно бути дуже вдосконаленим, стандартизованими, і повністю цифровими. Збір детальних відомостей про біженців в реєстрації спростив би багато процесів звернення за візою. Індивідуальні записи повинні включати як біометричні, так і біографічні дані, а також дані про освіту біженців, знання мови, професійні навички, досвід роботи, родинні та інші зв'язки за кордоном. Детальнва документація також була б корисною для підвищення безпеки та запобігання фальсифікації.

Країни, які прийматимуть біженців, будуть таким чином зацікавлені серйозно інвестувати в інтеграцію. Найбільш ефективні двигуни інтеграції - не обов'язково державні програми, хоча вони грають дуже велику роль. Біженці найуспішніше інтегруються, коли є консенсус між державою і громадянським суспільством щодо стимулювання соціальної інтеграції та створювення зв'язків між біженцями та громадським суспільством. Брак таких зв'язків часто слугує перешкодою.

Сучасний період характеризується гострою кризою в міграційній сфері, але одночасно ми бачимо як відкриваються нові можливості. Численні офіційні міжнародні зустрічі в 2016 році відкривають перспективу знаходження нових відповідей на виклик, який стоїть перед світом – переміщення величезних потоків людей через найгостріші проблеми, з якими вони стикаються у своїх країнах: збройні конфлікти, переслідування, корупція, відсутність роботи, бідність і багато іншого. Вселяє оптимізм те, що останнім часом можна спостерігати деякий прогрес у сфері поліпшення взаємодії між гуманітарним реагуванням і офіційною допомогою в цілях розвитку. На наш погляд, зараз є необхідність ще більшого застосування інновацій та експериментів, зокрема інтегрування концепції

міжнародної мобільності в комплекс політичних заходів. Якщо зусилля в цьому напрямку будуть надалі підтримуватися на належному рівні, то з'являться шанси добитися успіху в справі подолання міграційного кризи.

1.*United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR), UNHCR Mid-Year Trends 2015 (Geneva: UNHCR, 2015). 28 с. **2.** *Migration Policy Institute* (MPI), "Asylum Applications in the EU/EFTA by Country, 2008-2015". 65 с. **3.** *Metin Çorabatır.* The Evolving Approach to Protection in Turkey: Assessing the Practical and Political Needs. Washington, DC: Migration Policy Institute, 2016. 34 с. **4.** *Eurostat* "First instance decisions on applications by citizenship, age and sex. Annual aggregated data (rounded)," updated 2016. 119 с. **5.** *Annual Risk Analysis*, 2016 (Warsaw: Frontex, 2016). 76 с. **6.** *Katwala*, Sunder and Will Somerville. 2016. Engaging the Anxious Middle on Immigration Reform: Evidence from the UK Debate. Washington, DC: Migration Policy Institute. 32 с. **7.** *European* Asylum Support Office (EASO). 2015. Quarterly Asylum Report: Quarter 4, 2014. Grand Harbour Valletta, Malta: EASO. 104 с. **8.** *UNHCR.* The State of the World's Refugees: In Search of Solidarity. Geneva: UNHCR, 2012. 32 с. **9.** *EASO Newsletter*, May 2015. Grand Harbour Valletta, Malta: EASO. 113 с. **10.** *Maria Vincenza* Desiderio and Kate Hooper. The Canadian Expression of Interest System: A Model to Manage Skilled Migration to the European Union? Washington, DC: MPI, 2016. 40 с. **11.** *Katwala Sunder and Will Somerville.* Engaging the Anxious Middle on Immigration Reform: Evidence from the UK Debate. Washington, DC: Migration Policy Institute, 2016. 123 с.

Osnach Oleksii. **Search for ways to redirect migration processes to the legal channel at the present stage**

Migration processes as a factor of modern world development are investigated. Proceeding from the fact that most states are not properly prepared to deal with mixed flows of refugees and other immigrants, especially those who arrive without prior permission, the main ways of redirecting migratory processes to legal channels, protection of rights migrants, expanding opportunities for legal migration. It is about creating collective humanitarian programs and the need to develop more flexible

systems capable of responding not only to crisis situations, but also to long-term processes and large-scale movements of people who are not refugees.

The displacement of more than 1 million refugees across the mediterranean sea in 2015 once again attracted public attention to the inadequacy of the global humanitarian system. While the number of refugees has reached unprecedented figures since the second world war, the need to find new approaches to this issue seems obvious. for refugees of the second decade of the 21st century, expectations are often not justified in reality. For example, repatriation is a distant dream for most of them, given that the number of those who have the ability to safely return home in 2015 has reached the lowest level for more than 30 years. The states that provide the first shelter reluctantly allow refugees to obtain a residence permit, with a few well-known exceptions. And less than 2 percent of refugees are involved in regular relocation programs in third countries where they can find a new home. Being limited to these three ineffective options, the vast majority of refugees in the first asylum countries usually live in poverty and insecurity, often over a decade.

The scale and lack of control of the crisis has become an incentive to try and apply new approaches. One of the most discussed topics in most international forums, including those that took place in 2016, is finding an optimal balance between socio-economic development and humanitarian policy. So far, the only element of humanitarian programs that takes into account the mobility factor as much as possible is the organized resettlement, but the scale of regular resettlement programs is clearly not enough to radically change the situation. The greatest potential for increased mobility of refugees lies in the possibilities of labor migration. mobility must be regulated in the context of consistent protection so that refugees can safely use these channels. In the modern world, where distant work continues to spread, training and hiring refugees to work through electronic means could be a prospect of raising the social lift, even if the refugee remains in the country's first asylum.

Consequently, the modern period is characterized by an acute crisis in the migration sphere, but at the same time we see how new opportunities are opened up. Numerous official international meetings in 2016 reveal the prospect of finding new responses to the challenge facing the world - the movement of huge flows of people through the most acute problems they face in their countries: armed conflicts, persecution, corruption, lack of work, poverty and much more. It is optimistic that recently there has been some progress in improving the interaction between

humanitarian response and official development assistance. in our view, there is now a need for even greater use of innovations and experiments, in particular the integration of the concept of international mobility into a set of policy measures. If efforts in this direction continue to be maintained at the proper level, then there will be a chance to succeed in overcoming the migration crisis.

Keywords: refugees, migrants, migration, migration processes, un, international relations.

УДК 352.075

А. О. ГЛИВКА

ДОСВІД ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ У ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ ЯК ВАЖЛИВИЙ АСПЕКТ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Досліджується вплив зарубіжного досвіду децентралізації публічної влади на формування українських засад реформування місцевого самоврядування в Україні. Акцентується увага на особливостях децентралізації у Польщі, Франції, Фінляндії. Формується авторська наукова позиція з питання адаптації досвіду європейських країн до реалій реформування місцевого самоврядування в Україні.

Ключові слова: *децентралізація, місцеве самоврядування, публічна влада.*

Глывка А.О. **Опыт децентрализации в зарубежных странах как важный аспект реформирования местного самоуправления в Украине**

Исследуется влияние зарубежного опыта децентрализации публичной власти на формирование украинских основ реформирования местного самоуправления в Украине. Акцентируется внимание на особенностях децентрализации в Польше, Франции, Финляндии. Формируется авторская научная

© *ГЛИВКА Андрій Олегович* – аспірант філософського факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка

позиция по вопросу адаптации опыта европейских стран к реалиям реформирования местного самоуправления в Украине.

Ключевые слова: *децентрализация, местное самоуправление, публичная власть.*

Glyvka Andriy. **Experience of decentralization in foreign countries as an important aspect of reforming local government in Ukraine**

The article is devoted to the study of the influence of foreign experience of decentralization of public authority on the formation of Ukrainian principles of reforming local self-government in Ukraine. The focus is on decentralization in Poland, France, Finland. The author's scientific position on adaptation of experience of European countries to the realities of local self-government reform in Ukraine is being formed.

Keywords: *decentralization, local self government, public authority.*

Станом на сьогодні питання реформування місцевого самоврядування та реалізації принципу децентралізації публічної влади стоїть надзвичайно гостро в умовах трансформації політичної системи України. Від рівня розвитку місцевого самоврядування залежить можливість ефективно здійснювати управління на місцях та розвивати інститут громадянського суспільства. В даному випадку, досвід зарубіжних держав дає можливість оцінити ефективність та дієвість функціонування конкретної системи місцевого самоврядування та обрати оптимальний шлях, враховуючи особливості України, менталітет, правову свідомість нації. Наразі, у залежності від співвідношення місцевого самоврядування з державним управління у політичній доктрині виділяють такі підходи організації управління у державі: автономії та децентралізації. Питання децентралізації є одним із найактуальніших питань в політико-правовому просторі. Саме тому дослідження успішного досвіду європейських країн є необхідним кроком для формування самобутнього підходу до децентралізації публічної влади в Україні та удосконалення системи місцевого самоврядування.

Як слушно зазначає А.С. Матвієнко, оскільки управлінський процес поки що тісно пов'язаний з територіальним виміром, то практично у всіх країнах Європи тривають дискусії про необхідність адаптації територіальної держави до вимог сучасності, дедалі частіше піднімаються питання щодо нового підходу до розуміння держави, необхідності збільшення ролі органів місцевого самоврядування та децентралізації, поглиблення відмінностей між адміністративно-територіальними одиницями тощо[1].

Варто погодитися з тим, що в умовах сучасності важливим аспектом розбудови держави та розвитку інституту громадянського суспільства є переосмислення ролі децентралізації в процесі трансформації місцевого самоврядування в Україні. Аналіз проблематики та способів формування системи місцевого самоврядування у країнах Європи є необхідним аспектом проведення ефективної реформи місцевого самоврядування в Україні. Так, важливою умовою її успішного проведення є врахування позитивного досвіду зарубіжних країн, адаптації до реалій конкретної країни. Акцентуємо увагу на тому, що саме децентралізаціє є тим необхідним механізмом, який здатен поставити державу на новий рівень економічного, політичного та соціального розвитку. Тільки силами територіальних громад може формуватися громадянське суспільство в державі.

Дослідження зарубіжного досвіду децентралізації публічної влади має вагоме науково-теоретичне значення, що дає можливість обрати правильні орієнтири реалізації відповідного процесу, особливо враховуючи необхідність у формуванні власного варіанту трансформації місцевого самоврядування в Україні. Особливості децентралізації публічної влади досліджувалися у наукових працях таких вчених як О. Батанов, Т. Безверхнюк, І. Грицяк, М. Долішній, В. Керецман, О. Клинченко, Р. Колишко, О. Копиленко, В. Кравченко, А. Лелеченко, С. Максименко, П. Мартиненко, А. Матвієнко, Н. Нижник, Н. Плахотнюк, С. Романюк, М. Харитончук та ін.

Основоположні засади та стандарти побудови місцевого самоврядування відображено у фундаментальному міжнародно-право-

вому документі –Європейській Хартії місцевого самоврядування, де принцип децентралізації проголошується основною засадою побудови місцевого самоврядування. Так, у Європейській Хартії місцевого самоврядування зазначається, що охорона і посилення місцевого самоврядування в різних країнах Європи є важливим внеском у розбудову Європи на принципах демократії і децентралізації влади[2].

Система місцевого самоврядування в Україні станом на сьогодні не забезпечує та не задовольняє потреб суспільства в умовах розвитку демократії та громадянського суспільства. Зауважимо, що більшість територіальних громад як суб'єктів місцевого самоврядування є неповноцінними та неспроможними самостійно вирішувати питання місцевого значення та реалізовувати функцію управління. Саме тому, станом на сьогодні місцеве самоврядування в Україні не може виконувати тих завдань, які ставить перед місцевим самоврядуванням Європейська Хартія місцевого самоврядування. Проведення докорінних реформ на основі досвіду європейських країн дасть змогу забезпечити реалізацію принципу народовладдя, громадянського суспільства та створити стабільну та дієву систему місцевого самоврядування. Як свідчить досвід європейських країн, саме шляхом розвитку місцевого самоврядування, зміцнення позицій територіальних громад та їхнього управлінського потенціалу можна досягнути високого рівня економічного зростання в державі та забезпечити потреби суспільства на належному рівні.

Однак, варто також акцентувати увагу на тому, що застосування до України конкретної моделі місцевого самоврядування та способу децентралізації якоїсь країни є неможливим, оскільки в будь-якому випадку, успішних досвід іншої країни необхідно адаптовувати до реалій українського суспільства, переосмислювати цей досвід та формувати власний самобутній підхід до формування місцевого самоврядування.

В даному контексті слушною є позиція Н.Г. Пігуль з приводу того, що реальна побудова взаємовідносин між центральною та місцевою владою, навіть у межах однієї моделі, має свої специфічні

ознаки, які обумовлені особливостями законодавства, історичними, національними та релігійними особливостями. Незважаючи на існування різних моделей місцевого самоврядування та наявність національних особливостей у розподілі повноважень між місцевою та центральною владою, існують спільні ознаки, що характеризують децентралізаційні процеси в європейських країнах[3].

Не можна не погодитися зі позицією Н. Камінської з приводу того, що дослідження динаміки політико-правових реформ різних країн свідчить, що досвід кожної з них є своєрідним, який не слід копіювати, а пристосовувати відповідно до умов і традицій певного суспільства. На основі аналізу зарубіжного досвіду можна виділити основні напрями і пріоритети здійснення відповідних реформ з метою децентралізації влади в Україні:

- створення умов для ефективної, узгодженої та відповідальної діяльності всіх гілок влади, розмежування повноважень та збалансування відповідальності різних рівнів влади, а також обмеження втручання в ті сфери, де це недоцільно;

- існування спеціальних органів влади, насамперед виконавчої та / або в системі місцевого самоврядування, яка забезпечила б надання громадянам якісних і доступних послуг (місцевих і регіональних омбудсменів, муніципальної поліції і т.д.);

- реалізація ефективної регіональної політики, державної політики у сфері місцевого самоврядування, що забезпечило б рівномірність місцевого і регіонального розвитку;

- розвиток інституту регіонального самоврядування, наділення його дієвими механізмами функціонування;

- представництво політичних, соціально-економічних та культурних інтересів громад на центральному рівні;

- поєднання адміністративно-територіальної реформи із забезпеченням цілісності держави;

- проведення земельної, бюджетної та ряду інших реформ з урахуванням загальнонаціональних та місцевих інтересів;

- оновлення кадрового потенціалу, управлінської еліти через реформування системи державної служби і служби в органах місцевого самоврядування тощо[4].

Децентралізація доволі швидко зайняла вагоме місце в розвитку економіки провідних країн світу. І незважаючи на те, що кожна з цих країн застосовує свої методи та засоби для забезпечення відкритості і доступності механізму державного управління, децентралізація є ефективнішим засобом планування, ніж централізоване, вона позитивно впливає на макроекономічну стабільність держави.

Однією із країн, що надзвичайно успішно провела реформу місцевого самоврядування, є Польща. Модель місцевого самоврядування в Польщі є прикладом для наслідування багатьох європейських країн.

Так, варто звернути увагу на той факт, що у цій країні існує три рівні територіального самоврядування: воєводство, повіт та ґміна. На рівні воєводства – подібного до української області – функціонує як урядова адміністрація на чолі з воєводою, призначеним прем'єр-міністром країни, так і самоврядна адміністрація із сеймиком, обраним на місцевих виборах, та правлінням воєводства, на чолі якого стоїть маршал, обраний сеймиком. Воєводство є одиницею адміністративного поділу найвищого ступеню, яке складається з повітів. Сфера діяльності воєводства не порушує самостійності повіту та ґміни, а органи місцевого самоврядування воєводства не є органами контролю чи нагляду над органами місцевого самоврядування ґміни чи повіту[5].

Станом на сьогодні, в Україні також існує трьох ланкова система місцевого самоврядування, однак про рівень самобутності та спроможності територіальних громад, яким характеризуються суб'єкти місцевого самоврядування в Польщі, в українських реаліях говорити не можна. На нашу думку, важливим аспектом досвіду реформування місцевого самоврядування в Польщі є саме досягнення високого рівня економічної самостійності суб'єктів місцевого самоврядування, що забезпечує їх спроможність на належному рівні реалізовувати функції та завдання місцевого самоврядування.

Є. Корчак акцентує увагу на тому аспекті, що широкі повноваження органів місцевого самоврядування Польщі чітко визначені і закріплені у відповідних нормативно-правових актах. Для підтри-

мання рівноваги та встановлення певного контролю у сфері місцевого самоврядування закріплена функція нагляду за законністю діяльності польських органів місцевого самоврядування. Специфіка всієї системи місцевого самоврядування в Польщі полягає в тому, що в основу побудови її рівнів був закладений принцип доповнення, а не поглинання. Тобто кожен наступний рівень самоврядування виконує лише ті функції, які не здатен здійснювати нижчий[6]. Відповідний принцип доповнення є одним із наріжних каменів формування ефективного та дієвого місцевого самоврядування в Україні. На жаль, наразі в Україні відсутнє чіткий розподіл повноважень між рівнями місцевого самоврядування, наявне дублювання низки повноважень, відсутня чіткість та лаконічність у розмежуванні компетенції відповідних суб'єктів місцевого самоврядування.

На відміну від Польщі, в Україні органи місцевого самоврядування знаходяться під пильним контролем органів виконавчої влади, що призводить до обмеженої можливості територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення. Дана ситуація призводять до політичного тиску держави у особі виконавчої гілки влади на місцеве самоврядування, яке повинно бути самостійним та самобутнім механізмом реалізації народовладдя. Саме тому, такий аспект моделі місцевого самоврядування у Польщі як незалежність суб'єктів місцевого самоврядування, їх політична та економічна самостійність, чіткий розподіл повноважень на принципі доповнення, не можна не враховувати при проведенні реформи місцевого самоврядування в Україні.

Також позитивні аспекти наявні у досвіді реформування місцевого самоврядування у Франції. Незважаючи на надзвичайно складну систему місцевого самоврядування, яка є п'ятиланковою, у Франції досить дієвим є управління на місцях. Так, упродовж багатьох років у Франції дискутується питання щодо ліквідації дрібних і не завжди дієвих сільських комун, чисельність населення яких становить іноді всього лише кілька десятків. Проте державна політика з цього питання є досить виваженою і аж ніяк не радикальною. Жодних кардинальних рішень щодо ліквідації чи злиття дрібних

сільських комун досі прийнято не було. Натомість законодавство створює можливості для різних форм кооперації комун, створення їх об'єднань для реалізації окремих повноважень та здійснення тих чи інших економічних та соціальних проектів[7].

Аналізуючи досвід формування місцевого самоврядування, варто зазначити, що безпосередньо сама складна система та структура місцевого самоврядування у Франції не є необхідним прикладом для України, в силу того, що на нашу думку, для України оптимальним варіантом є саме дволанкова система. Однак, в контексті французького досвіду цінним аспектом для розбудови місцевого самоврядування в Україні є відношення до неспроможних територіальних громад та засоби боротьби з таким явищем. Міжнародний досвід з питання вирішення проблеми існування так званих неспроможних громад є одним із основних питань, яке потребує гострого вирішення в Україні. Так, саме проблема неповноцінності територіальних громад, які фактично не виконують та не можуть виконувати функцій місцевого самоврядування, є одним із основних недоліків сучасної системи місцевого самоврядування в Україні, що призводить до зниження ефективності даного інституту народовладдя.

Також, важливим аспектом дослідження в контексті аналізу досвіду європейський держав у реформуванні місцевого самоврядування є безпосередньо особливості способів здійснення децентралізації які можуть мати добровільний або примусовий характер. Як зазначає на прикладі Фінляндії, А.С. Матвієнко, фінський підхід до об'єднання територіальних громад виключно на добровільній основі повною мірою відповідає принципам демократії та місцевого самоврядування, однак потребує значних фінансових затрат для стимулювання цього процесу. Ще однією необхідною передумовою успіху такого підходу є, на нашу думку, наявність сильних традицій самоврядності, що змушують лідерів територіальних громад думати насамперед про інтереси спільноти, а не власні політичні амбіції. У зв'язку із цим для колишніх пострадянських республік найбільш оптимальною є латвійська модель укрупнення органів місцевого са-

моврядування, що передбачає поєднання добровільності на початку реформи та примусовості на завершальному її етапі[8].

Важливо розуміти, що запорукою ефективного місцевого самоврядування, в першу чергу, є спроможна повноцінна територіальна громада як базис для побудови всієї системи. Тому питання укрупнення територіальних громад є надзвичайно актуальним і гострим в умовах сучасної реформи місцевого самоврядування.

Отже, враховуючи вищезазанене, можна зробити висновок про те, що будь-який позитивний досвід проведення децентралізації та формування ефективної системи місцевого самоврядування не може бути застосований без змін в Україні. В кожному конкретному випадку необхідно проводити адаптацію європейського досвіду здійснення децентралізацій них процесів до реалій української політичної сучасності. Тому, оптимальним шляхом в даному випадку є виокремлення та адаптація окремих аспектів здійснення реформи місцевого самоврядування європейськими країнами та побудова самобутнього підходу до перебудови та переосмислення місцевого самоврядування в Україні.

1. *Матвієнко А.С.* Політико-правові засади територіальної організації держави: світовий досвід і Україна: монографія. Київ: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2015. С. 129. **2.** *Європейська* Хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036 **3.** *Пігуль Н.Г., Люта О.В.* Зарубіжний досвід проведення децентралізаційних реформ // Глобальні та національні проблеми економіки. 2016. Вип. 9. С. 685. **4.** *Камінська Н.* Децентралізація влади і досвід її проведення у зарубіжних державах. URL: http://nbuv.gov.ua **5.** *Мірзабекова К. С.* Польський досвід децентралізації публічної влади та організації місцевого самоврядування // Актуальні проблеми державного будівництва та місцевого самоврядування в контексті конституційної модернізації: зб. наук. ст. за матеріалами наук.-практ. семінару, м. Харків, 14 жовтн. 2016 р. Харків, 2016. – С. 91. **6.** *Корчак Є.* Адміністративна реформа в Польщі: спроба оцінки // Економічний часопис. – 2001. №1. С. 13–18. **7.** *Бориславська О., Заверуха І., Захарченко Е., та ін.* Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспек-

тиви України / Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO. Київ: ТОВ «Софія», 2012. 128 с. **8.** *Матвієнко А.С.* Цит. праця. С. 194-195.

Glyvka Andriy. **Experience of decentralization in foreign countries as an important aspect of reforming local government in Ukraine**

The article is devoted to the study of the influence of foreign experience of decentralization of public authority on the formation of Ukrainian principles of reforming local self-government in Ukraine. The focus is on the peculiarities of decentralization in Poland, France, and Finland. The author's scientific position on adaptation of experience of European countries to the realities of local self-government reform in Ukraine is being formed.

The level of development of local self-government depends on the ability to effectively manage local government and develop an institution of civil society. In this case, the experience of foreign states makes it possible to assess the effectiveness and efficiency of the functioning of a particular system of local self-government and choose the best way, taking into account the peculiarities of Ukraine, the mentality, and the legal consciousness of the nation.

The analysis of the problems and ways of forming a system of local self-government in Europe is a necessary aspect of an effective reform of local self-government in Ukraine. Thus, an important condition for its successful conduct is taking into account the positive experience of foreign countries, adaptation to the realities of a particular country. We emphasize that decentralization is a necessary mechanism that can put the state on a new level of economic, political and social development. Only by the forces of territorial communities can civil society be formed in the state.

As of today, the system of local self-government in Ukraine does not provide and does not meet the needs of society in the conditions of the development of democracy and civil society. Note that most of the territorial communities as subjects of local self-government are inferior and inability to independently solve the issues of local importance and implement the management function.

However, it should also be emphasized that the application of a specific model of local self-government to Ukraine and a method of decentralization of a country is impossible, because in any case, the successful experience of another country

needs to be adapted to the realities of Ukrainian society, rethink this experience and formulate its own original Approach to the formation of local self-government.

It is important to understand that the key to effective local government, in the first place, is a full-fledged territorial community as a basis for building the entire system. Therefore, the issue of consolidation of territorial communities is extremely urgent and acute in the context of a modern reform of local self-government.

Keywords: decentralization, local self government, public authority.

УДК 327:355.1

В. О. КРУТІЙ

ВИТОКИ ГІБРИДНИХ ВІЙН: ДОСВІД ХХ СТОЛІТТЯ

Розглянуто витоки гібридної війни в історичній ретроспективі. Вказано на процес невпинного ускладнення небойових способів зіткнення держав, які в поєднанні з бойовими формують явище гібридної війни. Наголошено на особливій ролі ХХ століття, індустріальні можливості якого суттєво прискорили формування теоретичного концепту гібридної війни та форм його практичного втілення.

Ключові слова: *гібридні війни, витоки гібридних війн, суб'єкти гібридних війн, форми прояву гібридних війн.*

Крутий В.А. **Истоки гибридных войн: опыт XX столетия**

Рассмотрены истоки гибридной войны в исторической ретроспективе. Указано на процесс непрерывного усложнения небоевых способов столкновения государств, которые в сочетании с боевыми формируют явление гибридной войны. Отмечено особую роль XX века, индустриальные возможности которого существенно ускорили формирование теоретического концепта гибридной войны и форм его практического воплощения.

© *КРУТІЙ Вадим Олександрович* – здобувач науково-дослідного Інституту праці і зайнятості населення Міністерства соціальної політики України та НАН України

Ключевые слова: *гибридные войны, истоки гибридных войн, субъекты гибридных войн, формы проявления гибридных войн.*

Krutij Vadym. **Beginnings of hybrid wars: experience of the XXth century**

The beginnings of the hybrid war in the historical retrospective are considered. It is indicated on the process of unceasing complication of non-combat forms of collision of states, which, in conjunction with combat forces, form the phenomenon of hybrid warfare. The special role of the twentieth century was emphasized, the industrial capabilities of which greatly accelerated the formation of the theoretical concept of the hybrid war and the forms of its practical implementation.

Keywords: *hybrid wars, the beginnings of hybrid wars, the subjects of hybrid wars, the forms of hybrid wars.*

На початку XXI ст. термін «гібридна війна», позбувшись ознак літературної метафоричності, увійшов у вербально-комунікативне поле практично всіх політичних систем, став елементом спілкування владних суб'єктів з воєнно-політичної тематики, а також складовою мас-медійного забезпечення безпекової і оборонної діяльності держав на наддержавних об'єднань[1]. При цьому рівень розвитку держави, її офіційні та неофіційні глобально-статусні показники прямо чи опосередковано впливають на формат участі в сучасних гібридних війнах. Зокрема, впливові держави (держави, що претендують на глобальне чи регіональне лідерство) є ініціаторами або активними учасниками гібридних війн, держави середнього рівня розвитку стоять перед вибором підтримки певного «полюсу сили», залученого до гібридної боротьби, держави «третього світу» (або «держави, що розвиваються») виступають простором розгортання, а також ресурсним джерелом гібридних конфронтацій та зіткнень. Іншими словами, самоізоляція країн, їх політична автаркія, дистанціювання від глобальних воєнно-політичних проблем, що приносили свої результати за попередніх історичних епох, в умовах ескалації гібридних війн є важкодоступними або взагалі нереальними.

Виходячи з цього, можливим є формулювання наступного силогізму, справедливість якого в умовах глобалізованого світу має фактично щоденне підтвердження: якщо країна не визначається з власним ставленням до гібридної війни, форматом участі у її розгортанні чи стримуванні, то гібридна війна так чи інакше торкається країни, змушуючи владні кола відповідати на складні питання воєнно-політичного позиціонування політичної системи, яку вони очолюють чи представляють.

Разом з тим, витоки гібридних війн слід шукати в історичному минулому, іноді досить далекому[2]. Не буде перебільшенням вказати, що більшість воєнних операцій вторгнення, окупації, захоплення нової території, розбудови імперій в усі історичні епохи як правило викликали спротив місцевого населення, форми якого могли бути досить розгалуженими та не вписуватись у традиційні схеми поведінки переможеного суб'єкта. Останнє твердження однаковою мірою стосується подій Стародавнього світу, періоду Середньовіччя та Нових часів. Можемо констатувати: «гібридні» способи взаємодії конфліктуючих суб'єктів відомі здавна. Головною тенденцією розвитку систем міждержавної взаємодії в умовах Новітнього часу стало доповнення бойових форм впливу на іншу державу їх небойовими аналогами. Інтеграція перших та других в єдину наступальну конструкцію мовою сучасності визначається як гібридна війна.

XX ст. справедливо називають вищою точкою розвитку індустріального суспільства з його колосальними можливостями впливу на природу та соціальне середовище. Впродовж саме цього століття склалися передумови активного впливу на суспільство з метою надання йому рис, ознак, характеристик, що задаються домінуючою політичною силою. Процес трансформації суспільства до передбаченого вигляду за допомогою спеціальних технологій, що опираються на відповідне інструментальне забезпечення, може відбуватися як у мирний еволюційний спосіб, так і в прискореному темпі із застосуванням засобів збройного насильства. В останньому випадку маємо справу з війною як особливою формою перетворення

соціальної реальності відповідно до побажань правлячого суб'єкта, що виступив ініціатором війни. Якщо ж зброю доповнюють економічні, інформаційні, дипломатичні, технологічні, морально-психологічні та ін. впливи, то йдеться про певні різновиди гібридної війни, очевидцями яких стали громадяни переважної більшості сучасних держав.

Вкажемо на витоки гібридних війн, які упродовж минулого століття набули досконалих форм та активно застосовуються в сучасних умовах комбінованої (гібридної) боротьби соціально-політичних суб'єктів на міжнародній арені[3].

Політичні витоки. Йдеться про широкий спектр впливів на політичну систему країни, що була (могла стати) воєнно-політичним противником. Зокрема, широко застосовувався підкуп політичних лідерів, фінансування політичних партій, що перебували в опозиції до центральної влади та планували силову зміну правлячого режиму. Сюди ж слід віднести: підтримку сепаратистських рухів, орієнтованих на порушення територіальної цілісності держав та проголошення новітніх псевдодержавних утворень під гаслом національного самовизначення; підтримку громадських організацій, що вважали допустимими збройні виступи проти правлячого режиму; практику підготовки «агентів впливу», їх імплементацію в політичну систему держави-противника та забезпечення стрімкого кар'єрного зростання з метою отримання (захоплення) вищих державних посад. У різний спосіб досягалася делегітимація правлячої сили, після чого посильними завданнями ставали трансформація політичної системи до вигляду, який задовольняв державу-агресора, або ж ліквідація цієї політичної системи взагалі.

Ідейно-пропагандистські витоки. XX ст. стало ареною боротьби кількох масштабних пан-ідей, слідування яким було чітким маркером відповідності / невідповідності політичної сили країни N стратегічним цілям держав-лідерів, що активно нав'язувались іншим країнам. Насамперед йдеться про комуністичну та ліберально-демократичну ідеї, боротьба між якими була особливо запеклою. Свідченням цього стало формування у 50-х роках двох

протилежно- орієнтованих політико-ціннісних систем – соціалістичної та капіталістичної, що майже піввіку перебували у стані невпинної боротьби, короткі паузи в якій позначались як «періоди співіснування». Перемога капіталістичної системи у 90-х роках не поклала край пропагандистським методам впливу на політичне середовище. В сучасних умовах різними владними суб'єктами активно просуваються ідеї «американської могутності», «ісламського халіфату», «русского мира», «китайського відродження» тощо. Країни ставляться перед необхідністю підтримки глобальної чи регіональної ідейно-політичної доктрини, яка, здійснюючи зовнішню експансію, перебуває у стані перманентної боротьби з альтернативними духовними конструкціями. Тобто, у стані підготовки або ведення ідеологічної війни з тими, хто інакше сприймає владу, політичні цінності, спрямованість суспільного розвитку[4].

Науково-технологічні витоки. XX ст. стало періодом активного використання технічних засобів впливу на індивідуальну та групову свідомість. Насамперед, преса (газети, журнали, листівки) стала всеосяжним й доволі дешевим інструментом виховання великих соціальних груп відповідно до певних політичних побажань. Масштабне книгодрукування дозволило сповна укомплектувати бібліотеки не лише міст, а й селищ та сіл, включно з усіма наявними навчальними закладами. Надзвичайного поширення набув кінематограф, що користувався підвищеною популярністю серед усіх соціальних верств. Радіофікація була доведена «до кожного будинку». У 60-70-х роках стрімкий розвиток продемонструвало телебачення, яке повторило масштаб впливу свого радіо-попередника – телеприймач також прийшов у кожну сім'ю. Наприкінці століття з'явились Інтернет та побудовані на його основі соціальні мережі. Як наслідок, у більшості країн практично не залишилось «білих плям» у вигляді ареалів населення, не охопленого інформаційним впливом різноманітних політичних сил, насамперед держави.

Мас-медійні витоки[5]. На основі технологічних можливостей постали системи оперативного інформування населення про події, що мають надперсональне значення та стосуються практично кожного.

Журналістика набула статусу особливо впливового інформаційного інструменту. Повсякденні формати її діяльності (випуски новин, термінові повідомлення, опитування, інтерв'ювання, аналітичні огляди тощо) піднялись до рівня ефективного засобу формування (коригування) людського мислення в масштабах окремого регіону чи всієї країни. На цій основі виникли можливості маніпулювання свідомістю, цілеспрямованої селекції тих її складників, що відповідали політичному замовленню зовнішньої сили. Цьому сприяло розгортання потужних мас-медійних систем не лише на території власної країни, а й за кордоном, що формально прикривалось турботою про «забезпечення свободи слова».

Воєнні витоки. XX ст. справедливо називають «чорним віком» розгортання двох світових воєн 1914-1918 та 1939-1945 років, що забрали мільйони життів, а також періодом Холодної війни між комуністичним та капіталістичним світами, цикл якої простягнувся від 50-х до 90-х років. До цього слід додати десятки «малих» війн різної інтенсивності, ініційованих здебільшого СРСР та США, у які виявились залученими численні країни Азії, Африки, Латинської Америки. Розпад світової системи соціалізму також супроводжувався війнами та військовими конфліктами (досить згадати пост-радянські або пост-югославські збройні зіткнення, частина яких триває й дотепер). Як наслідок, термін «війна» не лише не зник з політичного лексикону країн і народів, а й набув нових підтекстів, запропонувавши зацікавленому загалу нові вербальні сполучення на кшталт «етнічна війна», «релігійна війна», «енергетична війна», «інформаційна війна» тощо. Практично всі категорії населення сучасних держав, включно з дітьми, з легкістю оперують воєнними категоріями, що опосередковано свідчить про їх готовність брати участь у реальних бойових діях.

Збройно-комерційні витоки. Впродовж минулого століття виробництво низько- та середньотехнологічної зброї (танків, бойових броньованих машин, артилерійських систем, стрілецьких засобів, легких систем протиповітряної оборони, плаваючих засобів, широкого асортименту набоїв) досягло масштабів, які перевищували до-

статні (розумні) оборонні потреби держав. Торгівля зброєю стала планетарним явищем, наслідком чого стала надмірна мілітаризація багатьох країн. Зброю з легкістю отримували антидержавні сили, що боролись проти центральної влади. Озброєння окремих терористичних груп за своїми якісними показниками могло перевищувати озброєння законних збройних формувань. На порядку денному світової політики постало питання нерозповсюдження зброї масового ураження, що могла потрапити в руки терористичних організацій. Культ зброї призвів до виникнення девіантних явищ «збройного психозу» в різних регіонах планети, населення яких, не розлучаючись зі зброєю, вважає кровопролиття цілком допустимим засобом досягнення бажаної мети.

Культурні витоки. У культурному просторі більшості держав сформувалась «мілітарна культура» як позитивний приклад силового ставлення до соціальної дійсності, взірець швидкої реалізації власних намірів шляхом фізичного знищення ворога (конкурента). Наявні моделі «суперменства» ґрунтуються насамперед на збройносилових матрицях поведінки індивіда. Останні за допомогою засобів кіно та Інтернет-ігор перенесені навіть у космічний простір, де відбуваються високотехнологічні війни ворожих цивілізацій за тактичними схемами часів Римської імперії. Іншими словами, потреба у вбивстві перестала бути психічною аномалією та сприймається як даність сучасної соціальної активності, що виправдовується й навіть схвалюється іншими учасниками політичного діалогу[6].

Морально-віктимні витоки. Маніпулювання з історичним минулим, яке досягається за допомогою ретельно відібраних мас-медійних впливів, дає змогу зацікавленій стороні легко пробудити у суспільній свідомості практично кожного народу історико-драматичні сторінки його невиправданої жертовності, ганебного приниження (пограбування, знищення) з боку суміжно-прилеглих держав, насамперед імперій. Цьому сприяє суб'єктна конфігурація минулих війн, яка на Європейському континенті виражається в парадоксальний спосіб: «протягом століть усі встигли повоювати проти всіх у яких завгодно коаліціях». Щось подібне можна відшукати в полі-

тичній історій інших регіонів світу. Небезпека полягає в тому, що наслідком упередженого, вибіркового ставлення до історичних образ цілком може стати готовність сучасників «поквитатися за минуле», пробудити до життя суб'єктивно забарвлену мотивацію «відповісти ударом на удар». За таких умов крихка рівновага добросусідства може бути зруйнована у збройно-силовий спосіб.

Конфесійні витоки. Практично всі світові релігії (буддизм, християнство, іслам) є розколотими. Так само неоднорідними є регіональні релігії. В різних регіонах планети спостерігається перманентне народження нових вірувань, включно з екстремально жорстокими. Відносини між різними конфесійними течіями були й залишаються відчутно напруженими. Ситуація ще більше погіршується з огляду на існування в окремих релігіях фундаменталістських осередків, що піднімають питання «чистоти віри» на рівень духовного очищення особистості. Насамперед це стосується ісламу (наймолодшої із світових релігій), радикальні поборники якої вважають «війну з невірними» вищим проявом конфесійної доброчесності. Подібні настрої можуть бути легко трансформовані в реальні військові конфлікти, внутрішні та зовнішні «ляльководи» яких отримують додаткові важелі впливу на соціально-політичне середовище.

Спортивно-конфронтаційні витоки. Наприкінці XX ст. світовий спорт набув чітко вираженого політичного забарвлення. Традиційні турніри, першості, чемпіонати стали розглядатися як спосіб демонстрації політичних переваг або ж механізм критики й навіть неприйняття держави, що організовує певні змагання. Найбільш переконливо це проявилося під час Олімпійських ігор у Москві (1980 р.) та Лос-Анжелесі (1984 р.), організатори та учасники яких використали масштабний бойкот спортивної події світового масштабу з метою приниження геостратегічного противника. В сучасних умовах при плануванні змагань з ігрових видів спорту (насамперед футболу) враховуються ймовірні комбінації команд-суперників, яким небажано зустрічатися між собою на одному полі (раніше Англія – Аргентина, зараз Сербія – Хорватія, України – Росія). Спостерігається тенденція посилення зон політичної напруги у спорті, що

своїм наслідком може мати викид не лише агресивної енергії спортивних фанатів проти країни-суперника, а й заклики до офіційної влади виступити із її засудженням.

Спеціальні витоки. Сюди відносяться методи діяльності спецслужб (шпигунство, шантаж, поширення дезінформації, терористичні акти), які в минулому столітті набули організаційно-технічної та оперативної досконалості[7]. В сучасних умовах увага до спецслужб з боку легітимних владних органів відчутно зростає, що дозволяє передбачити більш широкі масштаби їхнього застосування проти держав-суперниць.

В межах названих витоків цілком посильним завданням є селекція та застосування певної комбінації способів впливу, спрямованих на розхитування ситуації у супротивній державі, стрімке накопичення загроз і небезпек, сукупний прояв яких цілком здатний призвести до зміни політичного керівництва, політичного режиму, політичного курсу країни, інших важливих характеристик політичної системи, з якою ведеться боротьба[8].

Таким чином, гібридні війни XXI ст., вимушеним учасником яких у контексті ініційованої Кремлем реставрації російського імперіалізму стала й Україна, мають об'єктивні витоки в історичному минулому. Упродовж тривалого часу, починаючи з доісторичного періоду, цілеспрямовано відпрацьовувались способи (формати, механізми, масштаби, цикли) впливу на супротивну державу з метою її послаблення чи руйнування. Минуле століття стало періодом кількісного накопичення та якісного удосконалення подібних способів, їх оптимального комбінування у воєнно-політичній практиці. Каталізаторами процесу апробації небойових способів впливу на противника з метою досягнення політично значних результатів послідовно стали Перша, Друга світові війни й особливо – Холодна війна, результатом якої стали розпад СРСР та демонтаж світової системи соціалізму без масштабного застосування збройних засобів в американо-радянській війні, яка в «гарячому» вигляді не відбулася. Воєнно-політичні результати трьох згаданих воєн переконали у високій ефективності доповнення збройних сюжетів міждержавної

конфронтації «гібридними» способами тиску на протилежну сторону, перелік та технології застосування яких невпинно зростають.

1. *Магда Є.М.* Гібридна війна: сутність та структура феномену. URL: http://journals.iir.kiev.ua/index.php/ pol_n/article/viewFile/2489/2220. **2.** *Попович К.В.* Гібридна війна як сучасний спосіб ведення війни: історичний та сучасний виміри // Науковий вісник Ужгородського університету. Серія «Історія». Вип. 2 (35). 2016. С. 75-79. **3.** *Горбулін В.В.* «Гібридна війна» як ключовий інструмент російської геостратегії реваншу // Стратегічні пріоритети. 2014. № 4 (33). С. 5-12. **4.** *Яворська Г.М.* Гібридна війна як дискурсивний конструкт // Стратегічні пріоритети. 2016. № 4 (41). С. 41-48. **5.** *Близнюк А.* Гібридна війна XXI століття. Пропаганда як основна складова у політичних соціальних та етнічних протистояннях // INTERMARUM: історія, політика, культура. 2015. Вип. 2. С. 390-399. **6.** *Магда Є.В.* Гібридна війна: вижити і перемогти. Харків: Віват, 2015. С. 3. **7**. Костючков С.К. Застосування практики «дестабілізаційної змії» в умовах гібридної війни. URL: http://ekhsuir.kspu.edu/bitstream/123456789/3236/1/70.pdf. **8.** *Соловйов С.Г.* Теоретичні засади інформаційної оборони // Державне будівництво. 2015. № 1. С. 1-10.

Krutij Vadym. **Beginnings of hybrid wars: experience of the XXth century**

At the XXIth century the term "hybrid war" entered into the verbal-communicative field of virtually all political systems, became an element of communicating power subjects on military-political issues, as well as an integral part of media coverage of security and defense activities of states on supranational unions. It is possible to construct the next syllogism, whose fairness in a globalized world has in fact a daily confirmation: if a country is not determined by its own attitude to the hybrid war, the format of participation in its deployment or deterrence, then the hybrid war will in one way or another affect the country, forcing the ruling circles to respond to complex issues of military-political positioning of the political system that they lead or represent.

The beginnings of hybrid wars should be sought in the historical past. Most of the military operations of invasion, occupation, capture of the new territory, and the building of empires, as a rule, caused resistance of the local population, the forms of which could be quite branched out and not fit into the traditional patterns of be-

havior of the defeated subject. The last statement equally relates to the events of the Ancient World, the Middle Ages, and the New Times. We can state: "hybrid" methods of interaction of conflicting subjects have long been known. The main trend in the development of intergovernmental cooperation systems was the addition of combat forms of influence to another state by their non-violent counterparts. Integration of the first and the other into a single offensive structure in the language of modern times is defined as a hybrid war.

XXth century fairly called the highest point of the development of an industrial society with its colossal possibilities of influence on nature and social environment. During this very century, preconditions for active influence on society have been formed in order to provide him with the features, features, characteristics that are asked by the dominant political force. The beginnings of hybrid wars, which during the last century have gained perfect forms and are actively used in the current conditions of the combined (hybrid) struggle of socio-political actors, are the following: political, ideological, scientific and technological, mass-media, military, armed-commercial, cultural, moral, confessional, sports-confrontational, special.

The hybrid wars of the XXIth century, forced by the party in the context of the Kremlin's restoration of Russian imperialism, have become Ukraine, have objective beginnings in the historical past. For a long time, from the prehistoric period, methods (forms, mechanisms, scale, cycles) of the influence on the opposing state were deliberately worked out in order to weaken or destroy it.

The past century has become a period of quantitative accumulation and qualitative improvement of such methods, their optimal combination in military-political practice. The first, second world wars, and especially the Cold War were successively initiated by the catalysts of the process of approbation of non-military methods of influencing the enemy in order to achieve politically significant results. The military-political finish of the three mentioned wars have convinced the high effectiveness of complementing armed stories of inter-state confrontation with alternative methods of pressure on the opposite side, the list and technologies of which are constantly increasing.

Keywords: hybrid wars, the beginnings of hybrid wars, the subjects of hybrid wars, the forms of hybrid wars, the Cold War, Ukraine in the hybrid war.

УДК 316.1

О. О. ЧЕРБАН

КОНЦЕПЦІЯ РОЗВИТКУ ЗАСОБІВ МАСОВОЇ ІНФОРМАЦІЇ В УКРАЇНІ ТА МОДЕЛІ ЇХ ФУНКЦІОНУВАННЯ

Аналізуються закони, що заклали основу функціонування засобів масової інформації та регулюють їхню діяльність. Подано основні засади Кодексу професійної етики українського журналіста. На основі цих базових документів визначаються модель функціонування інституту засобів масової інформації в Україні, яка за більшістю теоретичних параметрів відповідає моделі соціальної відповідальності, що була запропонована Т. Парсонсом. Дається характеристика діяльності українських медіа, яка де-факто відповідає моделі Е. Германа та Н. Чомського. Запропоновані шляхи покращення діяльності інституту медіа в Україні.

Ключові слова: *засоби масової інформації, закон, кодекс, моделі, концепція.*

Чербан А.А. **Концепция развития средств массовой информации в Украине и модели их функционирования**

Анализируются законы, заложившие основу функционирования средств массовой информации и регулирующие их деятельность. Поданы основные принципы Кодекса профессиональной этики украинского журналиста. На основе этих базовых документов определяется модель функционирования института средств массовой информации в Украине, по большинству теоретических параметров соответствующая модели социальной ответственности, которая была предложена Т. Парсонсом. Дается характеристика фактической деятельности украинских медиа, которая де-факто соответствует модели Э. Германа и Н. Чомски. Предложены пути улучшения деятельности института медиа в Украине.

Ключевые слова: *средства массовой информации, закон, кодекс, модели, концепция.*

© *ЧЕРБАН Олександр Олександрович* – аспірант Київського національного торговельно-економічного університету

Cherban Alexander. **Concept of development of mass media in Ukraine and models of their functioning**

The article analyses the laws that laid the foundation for the functioning of the media and the regulation of their activities. The basic principles of the Code of Professional Ethics of the Ukrainian journalist are given. On the basis of these documents, the model of the functioning of the Institute of Mass Media in Ukraine is determined, which, according to most theoretical parameters, corresponds to the model of social responsibility proposed by T. Parsons. A description of the actual activities of the Ukrainian media is given, which de facto corresponds to the model of E. Herman and N. Chomsky. The ways of improving the work of the media institute in Ukraine are proposed.

Keywords: *media, law, code, model, concept.*

Розвиток засобів масової інформації почався з падінням радянського тоталітарного режиму. Якщо за часів СРСР мас медіа функціонували в рамках тоталітарної системи, як засіб пропаганди, то вже в часи становлення незалежної України постало гостро питання про адаптацію засобів масової інформації до нових реалій. Створення незалежного інституту засобів масової інформації є одним з головних завдань під час трансформаційних процесів. Незалежні мас медіа є одним з важливих стовпів демократичної держави нарівні з судовою системою. Свобода слова виступає як головний компонент у вирішенні наболілих питань, за рахунок чого знаходиться консенсус в складних ситуаціях, не дарма чим вищий рівень свободи слова, тим кращий рівень життя в державі, як це є в країнах Західної Європи та Сполучених Штатах Америки.

Основу для функціонування засобів масової інформації було закладено ще в Законі «Про пресу та інші засоби масової інформації» від 1 серпня 1990 р. подавав визначення засобів масової інформації, згідно цього закону засоби масової інформації розумілись, як газети, журнали, теле- і радіопрограми, кінодокументалістика, інші періодичні форми публічного розповсюдження масової інформації.

Засоби масової інформації репрезентуються редакціями періодичної преси, теле- і радіомовлення (інформаційними агентствами,

іншими установами, які здійснюють випуск масової інформації), проголошував свободу слова і друку, заборону цензури[1]. В законі також прописувалось право засновувати засоби масової інформації. Закон мав наближати стандарти радянської журналістики до європейських зразків.

Основна концепція розвитку засобів масової інформації в Україні була взята з багатьох міжнародних конвенцій та ратифікованих міжнародних документів. Це, зокрема, Загальна декларація прав людини й Міжнародний пакт про громадянські й політичні права. Стосунки між ЗМІ та владою регулюються також великою кількістю українських законів. Законодавче поле в цій сфері почало формуватися із здобуттям Україною незалежності, але його вдосконалення ще триває. Основи діяльності ЗМІ закладені в Конституції України та в законах «Про інформацію», «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні», «Про телебачення та радіомовлення», «Про інформаційні агентства», «Про власність», «Про рекламу», «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації», «Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів», «Про доступ до публічної інформації» та в Кодексі професійної етики українського журналіста.

Згідно ст. 6 Закону України «Про інформацію» від 2 жовтня 1992 р. право на інформацію забезпечується: обов'язком органів державної влади, а також органів місцевого і регіонального самоврядування інформувати про свою діяльність та прийняті рішення; створенням у державних органах спеціальних інформаційних служб або систем, що забезпечували б у встановленому порядку доступ до інформації; вільним доступом суб'єктів інформаційних відносин до статистичних даних, архівних, бібліотечних і музейних фондів; обмеження цього доступу зумовлюють лише специфікою цінностей та особливими умовами їх схоронності, що визначаються законодавством та здійсненням державного контролю за порушенням законодавства про інформацію[2].

Згідно зі статтею 26. Закону України «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні» журналісту надаються широкі права, зокрема на вільне одержання, використання, поширення (публікацію) та зберігання інформації; відвідувати державні органи влади, органи місцевого і регіонального самоврядування, а також підприємства, установи і організації та бути прийнятим їх посадовими особами; відкрито здійснювати записи, в тому числі із застосуванням будь-яких технічних засобів, за винятком випадків, передбачених законом; переваги на одержання відкритої за режимом доступу інформації; на безкоштовне задоволення запиту щодо доступу до офіційних документів; по пред'явленні редакційного посвідчення чи іншого документа, що засвідчує його належність до друкованого засобу масової інформації, перебувати в районі стихійного лиха, катастроф, в місцях аварій, масових безпорядків, на мітингах і демонстраціях, на територіях, де оголошено надзвичайний стан; відмовлятися від публікації матеріалу за власним підписом, якщо його зміст після редакційної правки суперечить особистим переконанням автора. Окрім того журналістів зобов'язують: подавати для публікації об'єктивну і достовірну інформацію; відмовлятися від доручення редактора (головного редактора) чи редакції, якщо воно не може бути виконано без порушення Закону; виконувати обов'язки учасника інформаційних відносин; утримуватися від поширення в комерційних цілях інформаційних матеріалів, які містять рекламні відомості про реквізити виробника продукції чи послуг (його адресу, контактний телефон, банківський рахунок), комерційні ознаки товару чи послуг тощо. Журналіст не може користуватися правами та свободами журналіста для: закликів до повалення конституційного ладу, порушення територіальної цілісності України, пропаганди війни, насильства, жорстокості, розпалювання расової, національної, релігійної ворожнечі, вчинення терористичних актів, посягання на права і свободи людини; пропаганди винятковості, переваги або неповноцінності громадян за їх релігійними, національними, расовими, соціальними та іншими ознаками; поширення недобросовісної або прихованої реклами[3].

На основі Загальної декларації прав людини, Всесвітньої Хартії свободи преси ООН, Декларації принципів поведінки журналіста МФЖ, Конституцією та чинного законодавством України було прийнято Кодекс професійної етики українського журналіста. В Кодексі визначаються основні морально-етичні орієнтири, серед них: журналіст відповідальний перед читачем, слухачем та глядачем; журналіст не може вдаватися до протизаконних, некоректних способів одержання інформації, використовувати своє службове становище в особистих цілях. Як тяжкий злочин мають сприймаються факти одержання ним за будь-яких обставин платні (хабаря) за поширення брехливої або утаювання достовірної інформації. Журналіст поважає осіб, які надають йому інформацію, не розголошує її джерел; Журналіст повинен уникати у своїх публікаціях та передачах образ з приводу національних, расових, етичних та релігійних поглядів і почуттів людей, протидіяти екстремізму та обмеженню громадянських прав за будь-якими ознаками. Він утримується від натяків або коментарів, що стосуються фізичних недоліків чи хвороб людини, зобов'язаний уникати вживання образливих висловів, ненормативної лексики; журналіст у своїх повідомленнях не втручається у судові справи, поки ведеться слідство, уникає характеристик людей, запідозрених у злочині, але вина яких не встановлена вироком суду, що набрав законної сили; журналіст несе не лише юридичну, а й моральну відповідальність перед суспільством за правильність повідомлень і справедливість суджень, поширених за власним підписом, під псевдонімом чи анонімно, але з його відома та згоди; журналіст у практичній діяльності не піддається тискові владних структур, особливо в тих випадках, коли йому нав'язують чужу чи хибну думку, орієнтують на фальсифікацію фактів.

Етичний кодекс українського журналіста наголошує на тому, що свобода слова та висловлювань є невід'ємною складовою діяльності журналіста; служіння інтересам влади, а не суспільства, є порушенням етики журналіста; журналіст має з повагою ставитися до приватного життя людини; повага до права громадськості на повну та об'єктивну інформацію про факти та події є найпершим обов'язком

журналіста; точки зору опонентів, в тому числі тих, хто став об'єктом журналістської критики, мають бути представлені збалансовано. Так само мають бути подані оцінки незалежних експертів; ніхто не може бути дискримінований через свою стать, мову, расу, релігію, національне, регіональне чи соціальне походження або політичні уподобання; журналіст має бути особливо обережним при висвітленні питань, пов'язаних із дітьми[4]. Все вище перераховане дає можливість стверджувати, що концепція інститут засобів масової інформації в Україні тяжіє до моделі соціальної відповідальності преси Теодора Пітерсона.

Т. Пітерсон запропонував теорію соціальної відповідальності, що прийшла на зміну лібертаріанській теорії. Представники лібертаріанської теорії стверджували, що газети нічого не винні публіці, представники теорії соціальної відповідальності наголошували на зворотньому. Так, як інститут ЗМІ є частиною політичної системи і відіграє важливі функції в суспільстві,то представники засобів масової інформації мають нести відповідальність за свої діє, що пов'язані з отриманням та поширенням інформації. Основні постулати теорії соціальної відповідальності можна звести до декількох пунктів. По-перше, обслуговування політичних систем за рахунок надання інформації, по-друге просвітницька робота з публікою, потретє забезпечення прав особистості, по-четверте обслуговування економічної системи за рахунок створення платформи для продавців і покупців, поварів і послуг через надання реклами, по-п'яте надання розваг та підтримка власної фінансової стійкості, без якої не можливе нормальне функціонування медіа. Для вдосконалення діяльності медіа на практиці, так як часто деякі пункти не виконувались, було запропоновано три пункти: створення некомерційних організацій, які могли б допомагати ЗМІ виконувати їхні функції, створення центів для вивчення публікацій критичних матеріалів в області масової комунікації та створення незалежної організації яка б давала щорічну оцінку діяльності засобів масової інформації[5]. Сама ця модель розвитку взята за основу в демократичних державах, так як журналістам надаються широкі права для збору та по-

ширення інформації, забороняється цензура, не допускається тиск на працівників медіа від головного редактора так від власників засобів масової інформації, журналіст несе юридичну та моральну відповідальність за подачу за відомо не правдивої інформації, звертається увага на високо професійність працівників ЗМІ. Де-юре українські засоби масової інформації діють згідно теорії Р. Пітерсона, як уже зазначалось в українському законодавстві та в Кодексі професійної етики, але де-факто вітчизняні ЗМІ працюють згідно пропагандиської моделі Е. Германа та Н. Чомського. Головні структурні фактори цієї моделі виходять з того, що панівні медіа є намертво вмонтовані в ринкову систему Вони є бізнесом, що приносить прибуток, ними володіють дуже заможні люди (чи компанії); їхніми засновниками у переважній більшості випадків є рекламодавці, які представляють з себе структури, що приносять прибуток, і прагнуть того, щоб їхня реклама з'являлася у середовищі, що сприяє продажам. Також медіа залежать від уряду та великого бізнесу як інформаційних джерел, а їхня взаємна результативна діяльність разом з політичними поглядами і часто перехресними інтересами встановлюють певний рівень солідарності між урядом, центральними ЗМІ та корпоративними бізнесовими структурами. Уряд і великий бізнес, що не має стосунку до медіа, також мають гарні позиції (і достатні статки) для того, аби здійснювати тиск на медіа через погрози припинення купівлі у них реклами чи відкликання ліцензії, чи позови зі звинуваченням у наклепі та інші прямі і непрямі способи нападу[6]. Українськими медіа компаніями володіють бізнесмени що мають свої інтереси в політиці або самі є політиками. Власником телеканалу «1+1» є Ігор Коломойський та Ігор Суркіс, телеканал «Інтер» у власності С. Льовочкіна та Д. Фірташ, «СТБ», «Новий канал» та «ICTV» належать Віктору та Олені Пінчук, «ТРК Україна» Р. Ахметову, «112» канал належить А. Подщипцову, що був радником В. Захарченка, «5 канал» пов'язаний з П. Порошенком, «Телеканал 24» належить дружині мера Львова Катерині Кіт-Садовій[7]. Як видно з перерахованого інститут медіа в Україні є лише складовою великого бізнесу, і використовується задля просування власних

інтересів бізнес еліти та політиків і є досить сильно залежним від великого бізнесу та від українського уряду, це й факт можна простежити, якщо звернутись до дослідження авторитетного інтернет ресурсу «Media Sapiens». Протягом тижня з 22 по 29 травня на восьми каналах вийшло 50 сумнівних сюжетів: 39 ангажованих матеріалів, сім паркетних новин, чотири промо-сюжети власних проектів медіакомпаній. Майже порівну таких повідомлень було на «Інтері» — вісімнадцять та каналі «Україна» — сімнадцять. Однакова кількість — по шість — вийшла в ефірах ICTV та «1+1», ще три матеріали показали на СТБ. Найбільше представлені були сюжети в інтересах Ріната Ахметова: шість сюжеті про його благодійність та два про компанію ДТЕК вийшли на каналі «Україна». По чотири матеріали піарили Сергія Капліна на «Інтері» та «Опозиційний блок» (три — на «Інтері», один на каналі «Україна»). Три паркетних сюжети звітували про роботу генпрокурора Юрія Луценка: на ICTV, «Україні» та СТБ. Двічі паркетні заяви прем'єра Володимира Гройсмана поширив ICTV, стільки ж матеріалів без зрозумілої новинної складової вийшли за участі Марини Порошенко на каналі «Україна». Двічі піарили «Наш край» на ICTV, «Народний фронт» на каналі «Україна». По одному сюжету вийшло в інтересах партії «Відродження» («1+1»), Олександра Єфремова та УПЦ МП («Інтер»), а також Олега Ляшка, Петра Порошенка та Вадима Рабиновича (канал «Україна»). Критика стосувалая представників «Народного фронту» — вісім матеріалів на «Інтері», Олега Ляшка — два сюжети на «Інтері», міністра інфраструктури Володимира Омеляна та угод із Ryanair — два сюжети на «1+1» та МОЗ — один матеріал на «Інтері»[8].

Для вдосконалення функціонування інституту засобів масової інформації в Україні можуть бути запропоновані такі кроки:

1. Вдосконалення нормативно-правової бази, яка б більш детально регулювала взаємодію власників з однієї сторони та самих медіа з іншої сторони;

2. Створення моніторингових комісій при Державному комітеті телебачення та радіо зв'язку України;

3. Міжнародний аудит, який би давав професійну оцінку діяльності засобів масової інформації ;

4. Співпраця з міжнародними організаціями, що сприяють покращенню функціонування засобів масової інформації на кшталт Комітету із захисту журналістів та Міжнародна підтримка медіа;

5. Участь в міжнародних проектах та грантах, що організовуються для засобів масових інформації, на кшталт тих, що організовує посольство США в Україні та Агенція міжнародного розвитку США.

Інститут засобів масової інформації в Україні перебуває на етапі становлення, якщо українське законодавство та нормативно-правові акти заклали фундамент для розбудови четвертої гілки влади то методи роботи самих працівників медіа та відношення власників медіа ресурсів потребують нового підходу. Новий підхід має базуватись на концепції, що відповідає теорії соціальної відповідальності, яка прийнята за основу в провідних демократичних країнах.

1. *Про пресу* та інші засоби масової інформації: Закон Союзу Радянських Соціалістичних Республік від 1 серпня 1990 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v1552400-90 **2.** *Про інформацію:* Закон України від 2 жовтня 1992 р. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/ laws/show/2657-12 **3.** *Про друковані* засоби масової інформації (пресу) в Україні»: Закон України від 16 листопада 1992 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2782-12 **4.** *Національна* спілка журналістів України. Кодекс професійної етики українського журналіста прийнятий на X з'їзді національної спілки журналістів України (квітень 2002 р.). URL: http://old.nsju.org/tabmenu/kodeks_ etiki **5.** *Четыре* теории прессы / Ф. С. Сиберт, У. Шрамм, Т. Питерсон. Москва: Вагриус, 1998. 136 с. **6.** *Хомський Н.* Ретроспективний погляд на пропагандистку модель / пер. А. Савенка // Commons Спільне. 17. 04.2009 р. URL: http://commons.com.ua/uk/retrospektivnij-oglyad-propagandis/ **7.** *Ліскович М., Сауляк С.* Кому належать українські телеканали // Укрінформа. URL: https://www.ukrinform.ua/rubric-infografika/1997592-vlasniki-ukrainskih-telekanaliv-hto-voni-infografika.html **8.** *Красовська З.* Канали «забули» про річницю обрання Порошенка. Моніторинг теленовин за 22-28 травня 2017 року // Media Sapiens. URL:

http://www.osvita.mediasapiens.ua/monitoring/daily_ news/kanali_zabuli_ pro_richnitsyu_obrannya_poroshenka_monitoring_telenovin_ za_2228_travnya_2017_roku/

Cherban Alexander. **Concept of development of mass media in Ukraine and models of their functioning**

Freedom of speech and the free dissemination of information create conditions for the establishment and development of a democratic society. It has long been recognized that the media is the "fourth power" and their power is no less than legislative or judicial. The power of the media, like any other government, should have a certain framework that would make it impossible to abuse this power, distorting the freedom of speech. In this article the concept of the development of mass media and the model of their functioning are investigated.

At the time of Ukraine's independence, there was a large network of printed publications that were inherited from the Soviet legacy, new TV channels and radio stations were set up for which the legislative field was to be created in accordance with the principles and ideals of the democratic system. During this time, a council of laws and decrees that brought Ukrainian legislation in the field of mass media closer to European principles was adopted. According to the current Ukrainian legislation, every citizen of Ukraine has the right to freely collect and disseminate information, and to prohibit censorship. The media is becoming a platform for different points of view. In addition to the laws, another important document was adopted that influenced the activity of the mass media - the Code of professional ethics of the Ukrainian journalist, which emphasized the service of public interests and high professionalism. According to these basic documents a functional model of social responsibility of the mass media was laid down. The model of social responsibility emphasizes that mass media is not only a source of information, but also an agent of socialization, and, of course, bears the responsibility for the information provided. But in practice this model has not been realized yet. According to the analysis of the activities of leading central TV channels, and their final beneficiaries, the model of the functioning of the mass media in Ukraine is closer to the model of E. Herman and N. Chomsky. The basic postulate of this model is that the media is firmly embedded in the market system, media is a profit-making business, and is owned by very wealthy people who use it for their own interests.

The author proposed steps to improve the existing model of functioning of the domestic mass media.

Keywords: media, law, code, model, concept.

УДК 37.504.03

М. І. ХИЛЬКО

ЕКОЛОГІЧНА КУЛЬТУРА – НОВА ПАРАДИГМА КУЛЬТУРИ

Досліджується сутність, генеза, основні виміри і світоглядний сенс екологічної культури як суспільного феномену і водночас нової сучасної парадигми культури.

Ключові слова: *природа, культура, екологічна культура, екологічна криза, архетип, парадигма.*

Хилько Н.И. **Экологическая культура – новая парадигма культуры**

Исследуется сущность, генезис, основные измерения и мировоззренческий сенс экологической культуры как общественного феномена и одновременно новой современной парадигмы культуры.

Ключевые слова: *природа, культура, экологическая культура, экологический кризис, архетип, парадигма.*

Khylko Mykola. **Ecological culture - a new paradigm of culture**

The essence, genesis, basic dimensions and world outlook of ecological culture as a public phenomenon and at the same time a new modern paradigm of culture are explored.

Keywords: *nature, culture, ecological culture, ecological crisis, archetype, paradigm.*

© *ХИЛЬКО Микола Іванович* - доктор філософських наук, професор кафедри політології Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Глобальна екологічна криза є наслідком дії багатьох чинників. Це і нерегульоване зростання народонаселення, і некомпетентність відповідних служб, і споживацький підхід до природи, і природоруйнівний тип індустріального розвитку та ін. Саме цю обставину прагнуть врахувати при реалізації таких стратегічних екологічних ініціатив, як: прийняття екологічного законодавства і підписання низки нових міжнародних угод, зміна самого "вектору" економічного розвитку, створення та поширення екологічно прийнятних технологій, стабілізація світового народонаселення тощо. І це правильно. Але якщо подивитись на проблему глибше, то виявиться, і про це свідчать дані Аббоньяно, Мамардашвілі, Печчеї, Хесле та інших, що є ще одна і, мабуть, найсуттєвіша причина екологічної кризи – глобальне падіння духовності і моральності, низький рівень екологічної культури переважної більшості мешканців планети.

Ступінь суспільного розвитку і прогресу, цивілізованості не може вимірюватися лише кількісними показниками (чого і скільки вироблено), а, насамперед, станом здоров'я людини, низкою моральних і духовних критеріїв, мудрістю людей, що рухають вперед цю цивілізацію. Людство мусить переглянути свої моральні парадигми, що призвели до деградації екологічної свідомості, і знову відчути себе невід'ємною часткою природи. Тільки глибокий переворот у свідомості людей, тобто глибока "конверсія" екологічної свідомості може врятувати цивілізацію від її подальшої руйнації. Духовна роз'єднаність суспільства, марнотратність природокористування навіть за найвищих досягнень новітніх технологій все одно ведуть до загального омніциду. Саме тому кращі представники науки і культури планети заклинають повернутись до традиційних цінностей буття, вироблених людством впродовж тисячоліть. Але при цьому слід зауважити, що все ж не варто абсолютизувати гармонійність взаємовідносин людини і природи навіть у сиву давнину. Ідея домінування над природою, невичерпності її ресурсів та їх призначеності виключно для людини тисячоліттями вкорінялась у свідомості людей. Це, власне, й визначає всю складність зміни парадигми їхнього мислення.

Зауважимо, що в історії розвитку людського суспільства спостерігається постійна зміна різних типів взаємовідносин людини з природою. Ці взаємовідносини були зумовлені і грунтувалися на певному "архетипі" (К.Юнг) сприйняття людиною природного середовища[1]. Кожній історичній епосі властивий свій архетип сприйняття природи. "Ніхто ніколи не сприймає чисту позаісторичну природу. На ній завжди лежить густий шар інтуіції певної епохи..."[2].

Так, *первісна людина* сприймала природу синкретично, як щось єдине і недиференційоване. Ця єдність відображалась у різних історичних культурних формах. У ритуалах людина намагалася символічно ознаменувати свою спільність з природою. Стародавня людина "розчиняла" себе в природі, зливалася з нею і оволодівала її силами лише в уяві. Її ставлення до всього живого, до природи в цілому характеризується всеохоплюючою любов'ю і милосердям. В одному з буддійських текстів ця чеснота оцінюється так: "Нехай живе слабке чи сильне, велике чи мале, видиме чи невидиме, близьке чи далеке, народжене чи ненароджене – нехай кожна жива істота зрадіє. Як мати все своє життя плекає своє єдине дитя, так нехай людина полюбить всеосяжною любов'ю всі живі істоти"[3]. Безумовно, такий архетип сприйняття природи забезпечував високий рівень лояльності у ставленні до навколишнього світу, дозволяв людині органічно вписуватись в обмінні процеси, істотно не порушуючи їх рівноваги. Людина більше прагнула пристосуватись до довкілля і робила це з мудрістю, яка дивує наших сучасників.

В античні часи сформувався такий архетип сприйняття природи, за якого вона розглядалась раціоналістично, схематично. Завдяки абстрактному підходу природа постала перед людиною як зовнішня реальність, що існує поза і незалежно від неї, як об'єкт, що має самостійну цінність. Проте, перехід від міфу до логосу відбувався нелінійно. "Родимі плями" міфологічного світосприйняття ще тривалий час були властиві культурі стародавніх людей. Зокрема, визначення місця людини у світі за допомогою наївної космології ("макрокосмосу" і "мікрокосмосу", проектування аналогії моделі світу – моделі людського тіла , їх єдності). У післяантичний період

з відокремленням філософії як форми духовної культури від конкретного наукового знання природа дедалі частіше стала виступати об'єктом раціонально-пізнавального інтересу і трудової активності людини. "Відокремлення символів від явищ, богів від матеріального світу, очевидно, дозволяло вільному грекові не боятися, що, скажімо, погане ставлення до землі, на якій працює раб, – це погане ставлення до богині Деметри, і наштовхувало грека на думку, що тепер можна поводитися з природою, не боячись образити богів: вони "піднесені" над світом і більше не охороняють його"[4].

Інколи це призводило до локальних екологічних інцидентів. І все ж людина античного світу сприймала природу більше як об'єкт споглядання, еталонний зразок для розвитку свого духу і тільки потім як поле докладання своїх творчих перетворюючих зусиль. Так, Платон вважав, що природу слід пізнавати для того, "щоб споглядання, як і потребує цього первісна природа, стало подібним до спогляданого і, таким чином, здобути те найдосконаліше життя, яке боги запропонували нам як мету на ці й майбутні часи"[5].

Для середньовіччя характерний був такий архетип сприйняття природного середовища, за яким природа була символом божества, управлялась божественними силами. Навколишній світ являв собою арену боротьби небесних і демонічних сил, у чиїх руках людина відчувала себе іграшкою. "Без віри в Бога і без допомоги божественної благодаті людина потрапляє в таке становище, що в неї більше не має того твердого статусу – бути вищою в ряду природних істот, а з вірою вона відразу опиняється далеко за межами всього природно–космічного, вона безпосередньо пов'язана живими особистими узами з творцем усього природного"[6].

Суть середньовічного методу пізнання – в апології логосу. Фома Аквінський (один з найвизначніших теологів свого часу), збудував ієрархічну впорядковану картину світу, в якій істини розуму узгоджувались з істинами віри. Він пристрасно доводив буття боже, виходячи з розпорядку природи, і абсолютну владу творця над світом. "Ми переконуємося, що предмети, позбавлені розуму, якими є природні тіла, підпорядковуються доцільності. Це випливає з того, що

їхні дії або завжди, або в більшості випадків спрямовані на найкращий вихід. Звідси виходить, що вони досягають мети не випадково, а керовані свідомою волею. Через те, що вони позбавлені розуміння, то можуть підпорядковуватися доцільності лише тією мірою, якою їх спрямовує хтось обдарований розумом і розумінням, як стрілець спрямовує стрілу. Отже є розумна істота, що покладає мету всього, що відбувається в природі, і ми її називаємо Богом"[7]. Таким чином, природа, згідно з цими поглядами є лише підніжжям і підготовкою небесного царства благодаті, постає перед людьми як ієрархія мертвих форм, що колись були створені Богом і з тих пір лишаються незмінними.

Одна з найважливіших рис християнського ставлення людини до природи – двоїстість, протиставлення духу людини її тілу (плоті). Згідно з цим людину з божественним, вічним, небесним ріднить її розумна душа, а з тваринним початком – чуттєвість. Нероздільність людини із земним, бренним життям і зумовлює її вічну "гріховність". Про одвічну боротьбу цих двоїстих начал людської природи – божественної і земної – писав один із перших християнських теологів Августин Блаженний: "Два града створено двома видами любові: земний – любов'ю до себе, доведеною до зневажання Бога, а небесний – любов'ю до Бога, доведеною до зневаги самої себе"[8]. Тілесний бік людського життя зводився до повного презирства. "Коли людина живе по людині, а не по Богу – вона уособлення диявола"[9]. Таке двоїсте ставлення до природи приводило до того, що одні релігійні мислителі славили природу як творіння Бога, тоді як інші вважали, що людина як вище творіння Бога, – "вінець природи" – може робити з нею все, що їй заманеться. Це не могло не позначи¬тися на ставленні людини до природи, яке ставало дедалі агресивно–прагматичнішим.

Культура *епохи Відродження* – це передусім культура ранньобуржуазного суспільства. Просвітницька доба розпочалася з рішучого заперечення схоластики. Робляться спроби позбутися релігійного дуалізму, поновити в правах природне, чуттєве начало і витіснити Бога як творця на другий план. Так, Н. Кузанський при-

ходить до висновку про єдність безкінечного Бога і світу кінцевих речей: "Буття Бога у світі є не що інше, як буття світу в Бозі"[10]. Д. Бруно висунув ідею множинності світів – центральну для того часу і досить радикальну. На його думку, Всесвіт ніколи і ніким не створювався, існує вічно, поширюючи вплив своїх законів на все в ньому існуюче. Бог повністю ототожнюється зі світом, з природою: "... природа є Бог у речах, божественна сила прихована в них же"[11]. Звідси починає своє літочислення звільнення природознавства від теології, природа фактично набуває повної самостійності.

І все ж, у цілому проблема природи розглядається вузько – в плані природних здібностей людини прилучитися до культури. Природа була допущена в гуманістичну культуру як неодмінна умова лише в перетвореному, очищеному вигляді, тобто окультуреною. Формується настанова: *культура вища за натуру, ставиться питання про вищість людини над природою*. Найбільш яскраво і послідовно ця настанова обгрунтовується й утверджується в нові часи. Складається утилітарно–практичний підхід до природи (Г. Галілей, Р. Декарт, Ф. Бекон), обгрунтовується панування людського розуму над природою. Р. Декарт доводить необхідність створення практичної філософії, пов'язаної з розвитком техніки, з мануфактурно–ремісничою працею, з матеріальним добробутом індивіда і суспільства: "Можна досягнути знань, дуже корисних у житті, і замість тієї умоглядної філософії, яку викладають у школах, можна знайти практичну, за допомогою якої, знаючи силу і дії вогню, води, повітря, зірок, небес і всіх інших оточуючих нас тіл, так само чітко, як ми знали заняття наших ремісників, ми могли б стати господарями і володарями природи"[12].

У філософії *Нового часу* крім протиставлення людини природі існував напрямок, який відстоював єдність людини і природи у вигляді цілковитого підпорядкування людини законам останньої як частини цілому. Б.Спіноза стверджував, що "людина, доки вона залишається частиною природи, повинна дотримуватись її законів ...допоки вона так чинить, вона щаслива"[13]. Йому вторили Ж. Руссо[14], П. Гольбах[15]. Проте, в плані розгляду питань про прак-

тичне призначення природи в повсякденній предметно–перетворюючій діяльності Гольбах закликав "... дивитись на природу як на величезну майстерню, де є все, що потрібне, аби діяти і виробляти видимі нами речі"[16].

Визначальними для даної епохи, стали філософські ідеї Ф.Бекона і Р. Декарта. Девізом їх було положення Бекона, сформульоване в " Новій Атлантиді": "Метою нашого суспільства є пізнання причин і прихованих сил усіх речей і розширення влади людини над природою, поки все не стане для неї можливим"[17]. Таким чином, у згадану епоху сформувався такий архетип сприйняття природного середовища, коли воно розглядалося з позицій суворої утилітарної призначеності як невичерпне джерело багатств. Цей архетип утвердився на багато років і, по суті, є домінуючим понині. На нього не змогла істотно вплинути ні філософія І. Канта, ні Г. Гегеля, ні Й. Фіхте, оскільки світ природи і світ людини у них не взаємодіяли один з одним. А позиція Фіхте взагалі звучала категорично: "Я хочу бути володарем природи, а вона повинна служити мені. Я хочу мати на неї вплив, відповідний моїй силі, вона ж не повинна мати на мене впливу... я повинен бути незалежним від природи і взагалі від будь–якого закону, який не я сам собі поставив"[18].

Із зростанням технічних можливостей людини (*епоха індустріалізму*) орієнтація на підкорення природи ставала дедалі більш явною. Це призвело до глобальної екологічної кризи в останні десятиліття, до постановки питання про існування самої людини і створеної нею цивілізації. Отже, настав час усвідомити необхідність докорінного перегляду відносин, що склалися в системі "людина – природа". Важливу роль у цьому відіграє вчення В. Вернадського про перехід біосфери в ноосферу. В. Вернадський визначав ноосферу як перетворену людством біосферу Землі на засадах розуму і соціальної справедливості: "...Людство, взяте в цілому, стає могутньою геологічною силою. І перед ним, перед його думкою постає питання про перебудову біосфери в інтересах вільно мислячого людства як єдиного цілого. Цей новий стан біосфери, до якого ми, не помічаючи, наближаємось, і є ноосфера"[19].

Йдеться про утвердження нового архетипу сприйняття природного оточення – розгляду природи як найважливішої цінності, що потрібна людині не лише як матеріал – сировина, а й в якості чогось ні людиною і ніким не створеного, споконвічного, нерукотворного, щоб прилучитися до безмежності природи. Така згармонізованість, оптимізація взаємовідносин суспільства і природи (включаючи забезпеченість еквівалентного обміну речовини з природою) неможливі не лише без відповідного технологічного забезпечення, а й без високого рівня екологічних знань і відповідної поведінки, тобто без належної екологічної культури.

Отже, подолання екологічної кризи, яка вразила всі континенти земної цивілізації, в сучасних умовах може здійснюватись тільки в межах сформованості екологічної культури як особливої специфічної і, певно, найістотнішої форми культури в цілому. До речі, сам термін ***"екологічна культура"*** з'явився лише в 20–х роках минулого століття (у працях американської школи "культурної екології") на позначення сукупності відповідних екокультурних норм ("заборон" і "дозволів"), хоча корені екологічної компоненти сягають ще доісторичних часів. У цьому плані екологічна культура може бути визначена "як певна програма, опредмечена в діяльності, на основі якої суб'єкт природокористування будує свій історично конкретний процес взаємодії з природою"[20]. Це, як стверджує В. Крисаченко, – здатність людини відчувати живе буття світу, приміряти і пристосовувати його до себе, взаємоузгоджувати власні потреби й устрій природного довкілля. Інакше кажучи, екологічна культура є цілепокладаючою діяльністю людини (включаючи і наслідки такої діяльності), спрямованою на організацію та трансформацію природного світу (об'єктів і процесів) відповідно до власних потреб і намірів[21]. Це своєрідний світоглядний "образ світу", в якому відображено стан соціоприродних залежностей, міру освоєння людиною природного довкілля.

Але таке тлумачення екологічної культури повертає нас до висхідного, первісного поняття "культура" загалом, яке означає мистецтво впорядковувати довкілля на основі певних цінностей. Адже

етимологічно воно походить від латинського "cultura" (обробіток, догляд, плекання), а точніше від agri cultura – (обробіток землі) – своєрідних давньоримських настанов сільськогосподарському виробництву. Віддамо належне Цицерону, який сформулював думку, що і дух людини (розум) слід обробляти як грунт: "Як родюче поле без обробітку не дасть урожаю, так і душа. А обробіток душі – це і є філософія: вона випалює в душі вади, готує душу до прийняття посіву, ввіряє їй – сіє, так би мовити, тільки те сім'я, яке, дозрівши, приносить щедрий урожай"[22].

Напевно, ще з тих часів, як справедливо вважає М. Кисельов, "… і бере початок побутуюча і донині просвітницька тенденція тлумачити культуру як освіченість, вихованість людини. Пізніше до культури стали відносити все, що створено людиною (виробництво, технології, мови, релігії, науку, форми державного устрою та ін.) на відміну і противагу природному світові, природі"[23]. Тобто "культура" стала протиставлятися "натурі" (природі).

Зрозуміло, це було перебільшенням, адже "культура", як штучне творіння людини, її "друга природа", нерозривно пов'язана з природою в прямому значенні слова. Це означає, що "культура є засобом осягнення навколишнього світу і внутрішнього світу людини, регулюючим началом у відносинах її з навколишнім середовищем – природним і соціальним"[24]. Культура виступає безпосередньо реальністю людського буття. Саме культура визначає всю сукупність змістів життєдіяльності; власне ці змісти народжуються і живуть тільки як феномени живої культури. Тобто культура – це переплавлена працею натура. "Характерною ознакою досліджень останнього часу є також посилення уваги до розробки питань культури у вужчому її розумінні – як сукупність цінностей, норм і ідеалів, що виконують як конструктивну, так, і передусім, регулятивну роль у тому чи тому конкретному суспільстві"[25]. Адже за певних обставин культура теж може діяти спустошливо, якщо вона розвивається стихійно, а не спрямовується свідомо.

Стосовно екологічної культури, то вона "звернена до двох світів – природного довкілля і внутрішнього світу людини. Своїми цілями

вона спрямована на створення бажаного устрою чи ладу в природі, і на виховання високих гуманістичних смисложиттєвих цінностей та орієнтирів у людському житті"[26]. За своєю суттю екологічна культура є своєрідним "кодексом поведінки", що лежить в основі екологічної діяльності. "Вона включає в себе певний зріз суспільно виробленого способу самореалізації людини в природі, культурних традицій, життєвого досвіду, моральних почуттів та моральної оцінки ставлення до природи... Це сукупність знань, норм, стереотипів та "правил поведінки" людини в оточуючому її природному світі"[27].

Необхідність формування екологічної культури пов'язана з реакцією на глобальну екологічну кризу. Просуваючись до цивілізації, людина почала перетворювати природу значно раніше, ніж дійшла до думки про обов'язковість її охорони. Негативні зміни в природному середовищі під тиском сукупної дії виробничих чинників істотно прискорились в останні десятиріччя, а отже і відповідь на них повинна бути адекватною. Тобто збереження життя на Землі залежить безпосередньо від рівня і темпів формування екологічної культури. Дієвим засобом формування екологічної культури є екологічна освіта, екологічне виховання і екологічна діяльність[28].

1. *Аверинцев С.С.* Архетипы // Мифы народов мира. Энциклопедия: в 2-х т. Москва: Сов. Энцикл.,1980. Т.1. С.110. **2.** *Лосев А.Ф.* Философия, мифология, культура. Москва: Политиздат, 1991. С. 129. **3.** *Бэшем А.* Чудо, которым была Индия. Культура народов Востока. Москва: Наука, 1977. С. 307. **4.** *Лаптев И.Д.* Экологические проблемы. Социально-политические и идеологические аспекты. Москва: Мысль, 1982. С. 34-35. **5.** *Платон.* Собрание сочинений: В 3-х т. Москва: Мысль, 1971. Т.3. С. 539. **6.** *Гайденко П. П.* Эволюция понятия науки. Москва: Наука, 1980. С. 408-409. **7.** *Антология* мировой философии: В 4-х т. Москва: Мысль, 1969. Т. 1. С. 831. **8.** Там же. С. 602. **9.** Там же. С. 601. **10.** *Кузанский Н.* Об учёном незнании. Сочинение: В 2-х т. Москва: Мысль, 1980. Т.2. С. 107. **11.** *Бруно Д.* Диалоги. - Москва: Госполитиздат, 1949. С. 236. **12.** *Декарт Р.* Избранные произведения. Москва: Госполитиздат, 1950. С. 305. **13.** *Спиноза Б.* Избранные произведения. В 2-х т. Москва: Политиздат,

1957. Т.1. С. 114. **14.** *Руссо Ж..Ж.* Трактаты. Москва: Наука, 1969. С. 89. **15.** *Гольбах П.А.* Избранные произведения: В 2-х т. Москва: Соцэкгиз, 1963. Т.1. С. 59. **16.** Там же. С. 505. **17.** *Бекон Ф.* Сочинения. В 2-х. т. Москва: Мысль, 1978. Т. 1. С. 509. **18.** *Фихте И.* Назначение человека. Санкт-Петербург, 1905. С. 67. **19.** *Вернадский В.И.* Химическое строение биосферы Земли и её окружения. Москва: Наука, 1965 . С. 328. **20.** *Салтовський О.І.* Основи соціальної екології: Курс лекцій. Київ: МАУП, 1997. С. 114. **21.** *Крисаченко В.С.* Екологічна культура: теорія і практика: навч. посіб. Київ: Заповіт, 1996. С. 14. **22.** *Цицерон М.Т.* Тускуланские беседы // Изб. соч. / Марк Тулий Цицерон. Москва: Худ. лит-ра, 1975. С. 252. **23.** *Киселёв Н.Н.* Мировоззрение и экология. Киев: Наукова думка, 1990. С. 99. **24.** *Крисаченко В.С.* Цит. праця. С. 14. **25.** *Філософія* політики. Короткий енциклопедичний словник / Ред. колегія: Л.В.Губерський (керівник) / В.П.Андрущенко (авт. упор.). Київ: Знання України, 2002. С. 307. **26.** *Крисаченко В.С.* Цит. праця. С. 14. **27.** *Салтовський О.І.* Цит. праця. С. 115. **28.** *Хилько М.І.* Екологізація політики. – Київ: ВАДЕКС, 2014. – С. 210.

Khylko Mykola. **Ecological culture - a new paradigm of culture**

It is about establishing a new archetype of perception of the natural environment - considering nature as the most important value that is needed by man not only as a material - raw material, but also as something not a man and no one created, primordial, not created, to join the boundlessness of nature. Such harmonization, optimization of the relationship between society and nature (including the provision of an equivalent metabolism with nature) are impossible not only without adequate technological support, but also without a high level of environmental knowledge and appropriate behavior, that is, without proper environmental culture. In this regard, the article deals with the specificity of the relation to nature in different historical epochs.

It is emphasized that the overcoming of the ecological crisis, which struck all continents of earthly civilization, in modern conditions can be carried out only within the limits of the formation of ecological culture as a special specific and, probably, the most significant form of culture in general. The term "ecological culture" appeared only in the 20's of the last century (in the works of the American school of "cultural ecology") to indicate the totality of relevant ecocultural norms ("prohibi-

tions" and "permissions"), although the roots of the ecological components date back to prehistoric times . Ecological culture can be defined as a certain program, objectified in activity, on the basis of which the subject of nature uses his historically specific process of interaction with nature. Ecological culture is the goal-setting activity of a person (including the consequences of such activity) aimed at the organization and transformation of the natural world (objects and processes) according to their own needs and intentions. This is a peculiar ideological "image of the world", which reflects the state of socio-natural dependencies, the extent of human development of the natural environment.

But such an interpretation of ecological culture returns us to the ascending, original concept of "culture" in general, which means the art of ordering the environment on the basis of certain values. In fact, it is etymologically derived from the Latin "cultura" (cultivation, care, cultivation), or rather from agri cultura - (cultivation of land) - original ancient Romanian guidelines for agricultural production. The author pays tribute to Cicero, who formulated the idea that the spirit of man (mind) should be treated as a ground: "How a fertile field without cultivation will yield a crop, and so does soul. So the cultivation of the soul is a philosophy: it burns in the soul of the vices, prepares the soul for the sowing, assures her - sows, so to speak, only the family, which, having grown up, brings a generous harvest."

Probably, even from those times, the life-long and still ongoing educational tendency to interpret culture as education, human cohabitation takes place. Later, everything that was created by man (production, technology, language, religion, science, forms of government, etc.) began to be attributed to culture, in contrast to the counterbalance to the natural world, nature. "That is," culture "became contrasted with" nature "(nature) .

Of course, this was an exaggeration, because "culture", as an artificial creation of man, its "second nature," inextricably linked with nature in the direct sense of the word. This means that culture is a means of comprehension of the surrounding world and the inner world of man, regulating the beginning in its relations with the environment - natural and social. Culture stands directly into the reality of human existence. It is culture that defines the totality of meaning of life; these content are actually born and live only as phenomena of living cultures. That is, culture is a melting of the nature of labor.

Regarding ecological culture, it addresses two worlds - the natural environment and the inner world of man. Its goals are aimed at creating the desired structure or order in nature, and in cultivating high humanistic meanings and landmarks in human life. By its very nature, ecological culture is a kind of "code of conduct" that underlies environmental activities. It includes a certain section of the socially produced method of self-realization of man in nature, cultural traditions, life experience, moral feelings and a moral assessment of attitude towards nature ... This is a collection of knowledge, norms, stereotypes and "rules of conduct" of a person in the surrounding natural world.

The need for the formation of ecological culture is associated with the response to the global ecological crisis. Moving to civilization, a person began to turn nature into a much earlier time than it came to thinking of the binding nature of its protection. Negative changes in the natural environment under the pressure of the combined effect of production factors have significantly accelerated in recent decades, and therefore the answer to them should be adequate. That is, the preservation of life on Earth depends directly on the level and pace of the formation of ecological culture. An effective means of formation of ecological culture is ecological education, ecological education and ecological activity.

Keywords: nature, culture, ecological culture, ecological crisis, archetype, paradigm.

Розділ 3

РЕЦЕНЗІЇ

В. П. ГОРБАТЕНКО

ТЕОРЕТИКО-ПРАКТИЧНІ ВИМІРИ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ*

Інтенсифікація процесів глобалізації, зміна суб'єктності акторів сучасного політичного процесу привела до зміни парадигмальних підходів щодо публічної політики і появи нових концепцій щодо цього феномену. Саме тому тема, до якої звернулась українська дослідниця політичних інститутів і процесів О. М. Чальцева у своєму монографічному дослідженні, не викликає сумнівів як з теоретичної, так і з практичної точоки зору.

Монографія О. М. Чальцевої становить собою наукове дослідження, в якому авторка послідовно систематизує теоретико-методологічні концепції та існуючі сучасні практики публічної політики для визначення зв'язку між інституціоналізацією акторів, формами

© *ГОРБАТЕНКО Володимир Павлович* – доктор політичних наук, професор, провідний науковий співробітник Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України

* *Чальцева О. М.* Публічна політика: теоретичний вимір і сучасна практика. Вінниця, 2017. 336 с.

їх взаємодії та ефективністю публічної політики на глобальному, регіональному і національному рівнях. У монографії значною мірою конкретизовано і доповнено категоріальний апарат дослідження проблеми публічної політики, виокремлені труднощі у визначенні і доцільності застосування осучаснених операціональних понять у розгляді публічних процесів.

Комплексність і багаторівневість публічних процесів обумовили дослідження публічної політики не з позицій динамічної конкуренції різних підходів, а скоріше, як синтетичну багатоскладову концепцію, здатну інтегрувати різні виміри багатошарової публічної політики, які вивчаються в межах різних теорій політичної та інших наук. Одним із найважливіших результатів монографії необхідно вважати оригінальну методологічну основу дослідження, яка включає в себе інституціональний підхід, мережеву теорію і конфліктологічну парадигму, через призму яких аналізувались публічні політики на різних рівнях їх проявів.

Для доказу поставлених у дослідженні гіпотез, автором монографії була запропонована інноваційна теоретична акторно-мережева модель «зустрічних траєкторій» публічної політики, яка обґрунтовує необхідність виділення двох напрямів суб'єкт-об'єктних взаємин, у межах яких формулюються соціально-політичні проблеми й визначаються способи їх вирішення в публічному просторі політики.

На підставі компаративного аналізу показників публічності для різних за режимною характеристикою країн автором монографії доведено, що ефективність публічної політики залежить від якості інститутів і характеру середовища, в якому вона здійснюється. В монографії комплексно визначено сучасні тренди публічності, проаналізовано національні, регіональні і локальні практики публічної політики.

У монографії розглянуті проблеми та особливості сучасної національної моделі публічної політики України, яка знаходиться у стані лімінальності і є унікальною комбінацією глобальних, універсальних трендів публічності і національної практики, пов'язаною із

соціокультурною матрицею, трансформаційним процесом і специфікою державного управління. Авторка емпірично доводить, що інституціональний дизайн сучасної української публічної політики ще не має завершеної конструкції, під впливом ендогенних і екзогенних факторів він постійно видозмінюється, набуваючи нових інституціональних форм і змінюючи зміст своїх компонентів.

Таким чином, монографія О. М. Чальцевої, в якій в теоретичній і практичній площині досліджується публічна політика в глобальному, регіональному та національному масштабах, є оригінальним самостійним дослідженням, яке розвиває політичну науку в цьому напрямку і вносить певну структурованість в пояснювальні конструкції.

Зміст

Розділ 1. **Історія політичної думки**

Коршук Р.М. Концепція національно-визвольної революції в творчій спадщині Степана Бандери.....3

Розділ 2. **Політичні інститути та процеси**

Кресіна І.О., Стойко О.М., Стоєцький С.В. Правове регулювання статусу тимчасово окупованих територій України.....18

Перегуда Є.В. Розвиток правових засад політики енергоефективності та енергозбереження в житловому секторі після Революції Гідності.....29

Кукуруз О.В. Інформаційна політика органів влади в Республіці Польща.....43

Гербут Н.А., Семко В.Л. Роль політичних партій у процесах децентралізації в Україні.....55

Явір В.А. Перші кроки формування законодавчої бази реінтеграції тимчасово окупованих територій України.....67

Батанова Н.М. Проблеми удосконалення інформаційного законодавства України.....80

Кушнарьов І.В. Політична корупція у країнах Балтії: успішний досвід боротьби на пострадянському просторі.....92

Трофимов Е.А. Протестное движение в России и механизмы его нейтрализации Российским «государством».....105

Іщейкін К.Є. Комунікативний та процедурний аспекти бюджету участі.....118

Оснач О.М. Пошук шляхів перенаправлення міграційних процесів у легальне русло на сучасному етапі.....127

Гливка А.О. Досвід децентралізації у зарубіжних країнах як важливий аспект реформування місцевого самоврядування в Україні 138

Крутій В.О. Витоки гібридних війн: досвід XX століття 148

Чербан О.О. Концепція розвитку засобів масової інформації в Україні та моделі їх функціонування 159

Хилько М.І. Екологічна культура – нова парадигма культури 169

Розділ 3. **Рецензії**

Горбатенко В.П. Теоретико-практичні виміри публічної політики 182

До уваги авторів

Захищаючи права авторів, редакція стежить за плагіатом або некоректним використанням статей, опублікованих у журналі. Надіслані статті можуть бути перевірені щодо наявності повторів з текстів, що були опубліковані раніше. Якщо буде встановлено, що стаття містить плагіат або частини чужих текстів без належного посилання, чи виникнуть сумніви щодо авторства статті, редакція залишає за собою право:

— відмовити у публікації;

— опублікувати спростування.

Редакція проводить відбір статей, виходячи виключно з їх наукової цінності. Якщо стаття прийнята до друку, вона розміщується у відкритому доступі, а авторські права належать авторам. Редакція передає отримані матеріали на рецензування членам редакційної колегії.

ВИМОГИ ДО ОФОРМЛЕННЯ СТАТЕЙ ЗБІРНИКА «ДЕРЖАВА І ПРАВО»

1. УДК.
2. Прізвище, ім'я та по батькові повністю, науковий ступінь, вчене звання, посада і місце роботи – трьома мовами: укр., рос., англ.
3. Заголовок – трьома мовами: укр., рос., англ.
4. Три анотації: українська + ключові слова, російська + ключові слова, англійська + ключові слова.
5. Обсяг статті – 20 000 знаків /10 сторінок з переліком літератури/.
6. Після тексту статті треба зробити розширену англійську анотацію на 2 сторінки, або 4000 знаків. Вона не входить до кількості сторінок статті.
7. 14 шрифт, полуторний інтервал.
8. Рецензія наукового керівника.
9. Роздрукований текст; електронний варіант.
10. Формат RTF; Windows 98-2003.
11. Бібліографічні посилання оформляти і нумерувати в порядку надходження (1, 2, 3….). Список посилань слід наводити в кінці тексту в такому ж порядку із зазначенням цитованих сторінок.
12. Текст статті має бути особисто підписаний автором до друку з датою підписання.

Редакція

Наукове видання

ДЕРЖАВА І ПРАВО

ЗБІРНИК НАУКОВИХ ПРАЦЬ

Серія Політичні науки

Випуск 77

Науковий редактор *І.О. Кресіна*
Художнє оформлення *В.С. Жиборовського*

Підп. до друку 19.09.2017. Формат 60×84/16.
Ум. друк. арк. 10,92. Наклад 200 прим.

ТОВ "Видавництво "Юридична думка"
01103, м. Київ, вул. Кіквідзе, 18-а
Свідоцтво ДК № 1742 від 06.04.2004
Тел./факс (044) 278-02-23
E-mail: yurdumka@ukr.net
www.yurdumka.com

Віддруковано у ТзОВ «Талком»
03115, м. Київ, вул. Львівська, 23
Свідоцтво ДК № 4538 від 07.05.2013
Тел. (044) 424-40-69