

## СЕКЦІЯ 1 ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

### АНАЛІЗ СУЧАСНИХ ВИКЛИКІВ НАЦІОНАЛЬНІЙ БЕЗПЕЦІ ТА ПРОЦЕСІВ ЇЇ ІНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ

### ANALYSIS OF MODERN CHALLENGES TO NATIONAL SECURITY AND THE PROCESSES OF ITS INSTITUTIONALIZATION IN UKRAINE

УДК 35.07:351.86:355.45

**Крук С.І.**

к. пед. наук,  
начальник

Головне управління Державної служби  
України з надзвичайних ситуацій  
у Рівненській області

*У статті проведено аналіз сучасних викликів національній безпеці, зовнішніх і внутрішніх. Досліджено вітчизняну правову базу щодо гарантування такої безпеки. Визначено напрями вдосконалення державного управління у цій сфері, що передбачають уточнення принципів, заходів, суб'єктів управлінської інституційної діяльності тощо.*

**Ключові слова:** державне управління, система, інституційна діяльність, національна безпека, виклики, органи державної влади.

*В статье проведен анализ современных вызовов национальной безопасности, внешних и внутренних. Исследована отечественная правовая база на предмет обеспечения такой безопасности. Определены направления совершенствования государственного управления в этой сфере, предусматрива-*

*ющие уточнение принципов, мер, субъектов управленческой институциональной деятельности и т. п.*

**Ключевые слова:** государственное управление, система, институциональная деятельность, национальная безопасность, вызовы, органы государственной власти.

*The article analyzes the modern challenges to national security, external and internal. The domestic legal framework has been investigated to ensure this security. The directions of improvement of public administration in this sphere were determined, providing for clarification of principles, measures, subjects of managerial institutional activities, etc.*

**Key words:** public administration, system, institutional activity, national security, challenges, public authorities.

**Постановка проблеми.** Сьогоднішня безпекова політика щодо України відзначається тим, що передбачає оновлення відповідної нормативно-правової бази як відповідь на зростання кількості і трансформацію викликів і загроз не тільки для нашої держави зокрема, а й для загальної системи безпеки загалом. Утиски і втручання однієї держави у внутрішні справи іншої – неприпустимі, мають бути засуджені міжнародним співтовариством. Усе це свідчить про актуальність методологічного дослідження інституційних механізмів державного гарантування національної безпеки України.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Напрями, суб'єкти, засоби й інші аспекти гарантування національної безпеки розглядали у своїх дослідженнях М. Баймуратов, В. Бакуменко, І. Домбровський, С. Домбровська, І. Грицяк, О. Євсюков, А. Зленко, Д. Карамішев, В. Кравченко, С. Полторак, А. Помаза-Пономаренко, О. Рафальський, В. Садковий, Є. Тихонова, Л. Чекаленко й інші [1–2; 4].

**Мета статті** – здійснити комплексне дослідження сучасних викликів національній безпеці та процесів її інституціоналізації в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Зважаючи на численні порушення деякими державами багатосторонніх та двосторонніх договорів і

угод, наша країна отримала право зупинити виконання своїх зобов'язань за відповідними договорами й угодами. Так, у березні 2014 р. Російська Федерація (далі – РФ), одна із країн-гарантів суверенітету та територіальної цілісності України, порушила положення Меморандуму про гарантії безпеки, зважаючи на приєднання України до Договору про нерозповсюдження ядерної зброї (від 5 грудня 1994 р.) [3], а також Договору про дружбу, співробітництво і партнерство між Україною і Росією (від 31 травня 1997 р.) [25], Угоди між Україною і РФ про статус й умови перебування Чорноморського флоту РФ на території України (від 28 травня 1997 р.) [3]. Крім того, у цьому контексті варто згадати усталені принципи міжнародного права щодо поваги до суверенітету, територіальної цілісності держав, відмови від застосування будь-якої зброї в міжнародних (міждержавних) відносинах.

Також спостерігаються суттєві порушення РФ положень договорів та угод, укладених з Україною щодо співробітництва і взаємодії з безпекових питань, а саме:

1) Договору між Українською Радянською Соціалістичною Республікою та Російською Радянською Федеративною Соціалістичною Республікою від 22 листопада 1990 р. [3];

2) Угоди між Україною та РФ про подальший розвиток міждержавних відносин від 23 червня 1992 р. [3];

3) Угоди між Україною та РФ щодо співробітництва і взаємодії із прикордонних питань від 3 березня 1994 р. [3];

4) Угоди між урядом України та урядом РФ про пункти пропуску через державний кордон між нашою країною та сусідньою від 8 лютого 1995 р. [3];

5) Договір про дружбу, співробітництво і партнерство між Україною і РФ від 31 травня 1997 р., пролонгація якого припинена рішенням Верховної Ради України в грудні 2018 р. [3].

Вважаємо за необхідне погодитися з думкою С. Домбровської, П. Лисака, С. Полторака, О. Скуратівського й ін. [1; 4] та зазначити, що до потенційних викликів національній безпеці України можуть бути віднесені зовнішні та внутрішні, серед зовнішніх такі:

1) відсутність базових міждержавних договорів і угод між країнами, що мають регламентувати порядок дотримання режиму державного кордону, співробітництва та взаємодопомоги із прикордонних питань, а також запровадження господарської діяльності та розвитку прикордонних територій, урегулювання низки фінансових, майнових і фінансово-господарських питань, збереження та збалансованого використання природних ресурсів й охорони навколишнього середовища;

2) відсутність демаркації сухопутної ділянки державного кордону. Це може створювати значні проблеми в стратегічно важливому елементі державності – забезпеченні правового статусу на суверенну територію, територіальну цілісність і недоторканість державного кордону країни;

3) неможливість установлення морського кордону між країнами (зокрема, Україною та РФ), а також важливість розмежування континентального шельфу у виключних (морських) економічних зонах (зокрема, у Чорному морі);

4) недостатнє (неефективне) облаштування державного кордону між країнами;

5) невирішеність усього комплексу суспільно-політичних проблем, зокрема щодо безробіття, низького рівня заробітної плати, що спонукає жителів цих регіонів займатися протиправною діяльністю, на державному кордоні також, спричиняє появу хвилі невдоволення, сепаратизму тощо;

6) наявність сепаратистських і екстремістських настроїв серед населення, що має наміри переглянути належність частини державної території країни;

7) активність у вчиненні протиправної діяльності транскордонних злочинних угруповань,

що намагаються утворити стійкі канали переправлення через кордон тих чи інших заборонених предметів та ін. (незаконних мігрантів, контрабанди тощо);

8) можливість загрозливого потрапляння до країни через державний кордон терористів, закордонних терористичних угруповань, екстремістів, отже, і знярядь терористичної й екстремістської діяльності (зброя, боєприпаси, вибухові речовини і засоби масового ураження, радіоактивні та наркотичні засоби тощо);

9) проактивність розвідувальної та розвідувально-диверсійної діяльності спецслужб, що спрямована на дестабілізацію суспільно-політичної ситуації в іншій країні;

10) можливість скоєння терористичними організаціями та сепаратистськими рухами терористичних актів на об'єктах важливої соціальної, військової та ін. інфраструктури;

11) мілітаризація держав (коаліцій) у регіоні, а також загроза нарощування військових угруповань та озброєнь поблизу кордонів, створення нових, розширення і модернізація наявних військових баз та інших об'єктів;

12) використання енергетичної, фінансової, торговельної, економічної й іншої залежності однією країною щодо іншої;

13) маніпуляція суспільною свідомістю через різні засоби масової інформації, зокрема поширенням недостовірної, неповної, неправдивої або упередженої інформації щодо суспільно-політичної ситуації в тій чи іншій державі.

Аналіз суспільно-політичної ситуації щодо гарантування національної безпеки й оборони України дає підстави наполягати на наявності зовнішніх і внутрішніх викликів такої безпеці. Визначено, що наявний виклик національній безпеці України – це внутрішньо- та зовнішньополітична ситуація, зокрема суспільно-політична, у державі, яка створює загрозу її державному суверенітету, територіальній цілісності, а також це територіальні претензії з боку інших держав, спроби їх утручання у внутрішні справи нашої країни, що зумовлюють потребу в здійсненні з її боку адекватних дій щодо зниження рівня таких загрози або щодо їх усунення.

Варто розглянути більш детально зміст зовнішніх і внутрішніх викликів національній безпеці України. Серед наявних зовнішніх викликів національній безпеці України такі:

1) незавершеність договірно-правового оформлення україно-російського державного кордону;

2) протиправне збільшення на анексованих територіях (АРК, Донецька і Луганська області) військової присутності РФ;

3) загроза безпосередньої військової агресії з боку РФ на суверенну й автономну територію України;

4) недостатня дієвість наявних інституційних структур і механізмів гарантування національної безпеки;

5) глобальна нестабільність у соціальній, економічній та інших сферах життєдіяльності тощо.

На наше переконання, одним з актуальних зовнішніх викликів національній безпеці України є нарощування РФ поблизу вітчизняних кордонів угруповань військ й озброєння, які порушують співвідношення сил. РФ порушує домовленості з мирного (безконфліктного) урегулювання ситуації в Донецькій і Луганській областях, продовжує дислокувати свої військові ударні угруповання в прикордонних з Україною регіонах. Тому з великою ймовірністю можна стверджувати, що ці дії сусідньої держави можуть спричинити подальшу ескалацію внутрішнього суспільно-політичного та зовнішнього протистояння в означених областях. Свідченням цього можуть служити провокації у внутрішніх водах України в листопаді 2018 р., уведення воєнного стану в ній.

Не менш важливим зовнішнім викликом національній безпеці України є недостатня результативність наявних інституційних структур і механізмів гарантування такої безпеки, а також глобальна нестабільність системи безпеки загалом. Сутність цього зовнішнього виклику національній безпеці України полягає в тому, що сьогодні функціонують різні міжнародні політичні механізми гарантування захисту суверенітету та територіальної цілісності, які щодо України та її захисту виявилися недостатньо ефективними в протистоянні військовій агресії РФ на суверену територію нашої держави.

Зазначимо, що 26 червня 1945 р. у Сан-Франциско ухвалено Хартію Організації Об'єднаних Націй (далі – ООН), згідно з якою (хартією) Україна офіційно вважається членом ООН (із 24 жовтня 1945 р.). Практика останніх світових подій (у Грузії, Іраку, Сирії, Україні й ін.) засвідчує, що нині ООН неспроможна повноцінно стримувати війни, що виникають на Землі, а також притягти агресора до відповідальності. Проте ця організація створювалася саме з метою підтримки миру і недопущення появи та розгортання війн [2]. У цьому контексті можемо наполягати на необхідності вдосконалення Статуту ООН. Оскільки він дозволяє 5 постійними членам його Ради Безпеки скористатися правом вето. Таким правом наділена і РФ, яка має можливість гальмувати будь-яке рішення, ухвалене на засіданні ООН, що якимось чином засуджує військову агресію однієї держави проти іншої, зокрема проти

України. Реформи ООН мають початися з такого: треба обмежити можливості для маневру порушникам миру у світі, які є членами Ради Безпеки ООН.

Крім того, є декілька зауважень щодо напрямів і результатів роботи ОБСЄ. Її, на думку значної кількості практиків державного управління, варто поліпшувати (див. зяву Президента України на американському телеканалі CBS News від 8 травня 2018 р. [5]). За результатами Мінських домовленостей, ОБСЄ має здійснювати моніторинг ситуації на україно-російському державному кордоні, а також сприяти припиненню суспільно-політичного протистояння, що трансформувалося у військове в Донецькому та Луганському регіонах.

До *внутрішніх викликів національній безпеці України* можуть бути віднесені такі:

1) повільне здійснення інтеграційних реформ у державі (зокрема, євроінтеграційних);

2) падіння авторитету і рівня довіри до органів державної влади серед населення;

3) латентний і призупинений суспільно-політичний конфлікт у Донецькій і Луганській областях;

4) антиконституційність дій органів влади за підтримки співробітників іноземних спецслужб;

5) захоплення приміщень органів державної влади, режимних об'єктів за підтримки співробітників іноземних спецслужб;

6) зниження рівня ефективності вітчизняних розвідувальних та контррозвідувальних органів;

7) неготовність інституцій сектора нацбезпеки до виконання покладених на них завдань в особливий період, а також у період дії воєнного стану;

8) високий рівень контрабандної діяльності, корупції, зокрема транскордонної тощо.

За аналогією з виокремленням основного зовнішнього виклику національній безпеці України визначемо й аргументуємо основний внутрішній виклик. На нашу думку, це втрата контролю над ділянкою україно-російського державного кордону (це майже 410 км, що проходять у Донецькій і частково в Луганській областях поблизу РФ). Сутність цього внутрішнього виклику національній безпеці України полягає в тому, що за підтримки Прикордонної служби ФСБ РФ сепаратистські злочинні угруповання контролюють спільну ділянку україно-російського державного кордону, а також усю інфраструктуру прикордонних підрозділів України. Це здійснюється з метою самостійного незаконного проведення окремих процедур прикордонно-митного контролю на самопроголошених державних утвореннях в Україні.

Україна та Міжнародне співтовариство засуджують факти грубого порушення РФ режиму україно-російського державного кордону. На жаль, порушення не припиняються, незважаючи на всі законні вимоги Міжнародного співтовариства й української влади щодо припинення РФ зухвалого нехтування нормами міжнародного права і міждержавних відносин.

Незавершеність договірно-правового оформлення україно-російського державного кордону, а також неврегульованість питань щодо дотримання його режиму – це ті нагальні проблеми у сфері національної безпеки України, які вона прагне вирішити. Зміст цього виклику національній безпеці нашої країни полягає в такому: сьогодні не проведено демаркацію сухопутної ділянки україно-російського державного кордону (1 974,04 км). Крім того, не здійснено делімітацію морських просторів між Україною та РФ в Азовському і Чорному морях, а також у Керченській протоці. Як наслідок, маємо події листопада 2018 р. в Азовському морі, арешт українських моряків російською стороною й уведення воєнного стану в дев'яти регіонах України із 28 листопада 2018 р. За нашими оцінками, саме незавершеність договірно-правового оформлення сухопутної ділянки україно-російського державного кордону може призвести до втрати Україною правового титулу на частину власної державної території. Самопроголошені республіки на ній (ЛНР і ДНР) намагаються встановити межі квазідержавних утворень, тимчасово неконтрольованих українською державною владою.

Сьогодні не викликає сумнів той факт, що стратегічні прорахунки щодо формування та реалізації державної політики у сфері гарантування національної безпеки України можуть зумовити анексію частини державної території України (АРК та м. Севастополь), а також призвести до подальшої ескалації екстремістських, сепаратистських і терористичних угруповань і виявів негативної практики їхньої діяльності в південно-східних регіонах нашої держави. Зважаючи на це, виявлено спектр проблемних питань щодо державного управління у сфері забезпечення нацбезпеки України, що пов'язані з її зовнішньої та внутрішньої державною політикою, а саме:

- військово-політичним керівництвом України мають вчасно вживатися заходи щодо залучення політичної й дипломатичної підтримки провідних міжнародних безпекових організацій (зокрема, ООН, ОБСЄ та НАТО), а також країн-гарантів суверенітету та територіальної цілісності України;

- вищим органом колегіального керівництва в питаннях оборони й безпеки України

має бути надано адекватну оцінку характеру наявних викликів і загроз національній безпеці нашої країни у сфері державної безпеки (див. Закон України «Про національну безпеку України» [3]);

- варто посилити розвиток патріотичного мислення як серед населення України, так і серед її посадових осіб. Оскільки непоодинокими є випадки, коли керівники та посадовці АРК, Луганської та Донецької областей свого часу відкрито підтримали сепаратистів. Крім того, мала місце ситуація, коли Міністерство закордонних справ України не змогло вчасно організувати приїзд до Криму іноземних дипломатів, міжнародних представників і спостерігачів, отже, розгорнути інформаційну кампанію щодо поширення РФ нестабільності на Сході та Півдні України;

- керівництвом інституційного сектора національної безпеки й оборони України не було вжито превентивних воєнних заходів щодо мінімізації та нейтралізації наявних і потенційних викликів і загроз такій безпеці. На жаль, спостерігалася ситуація, коли в більшості військових частин, у підрозділах Збройних сил України, Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України, в інших військових і правоохоронних органах були відсутні розпорядження щодо можливих дій вищевказаних частин і підрозділів в умовах розгортання військової агресії. Скориставшись бездіяльністю української військової влади, проросійсько налаштовані угруповання оперативно заблокували вітчизняні військові частини та режимні об'єкти, а надалі захопили їх. Унаслідок військової окупації АРК і м. Севастополь втрачено майже 200 військових гарнізонів Збройних сил України. Крім того, Державна прикордонна служба України позбавлена всіх пунктів постійної дислокації з відповідною інфраструктурою, втратила контроль над частиною Азовського і Чорного морів, а також Керченською протокою. Зменшено протяжність морської ділянки кордону (на 172 морські милі).

**Висновки.** Отже, у світлі вищезазначених подій і небезпечних суспільно-політичних процесів в Україні, деякі з яких перебувають у замороженому стані, актуалізується увага до дослідження проблем розбудови вітчизняної системи національної безпеки як невід'ємної складової частини загальноєвропейської системи безпеки. У цьому контексті наявна необхідність дослідити більш детально закордонні практики гарантування безпеки, а також вітчизняне правове поле й організаційне забезпечення на предмет достатності визначення загроз, викликів і заходів у цій сфері.

**ЛІТЕРАТУРА:**

1. Домбровська С., Полторак С. Механізми формування безпеки держави. Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. 2015. № 1. URL: <http://el-zbirn-du.at.ua/>.
2. Євсюков О. Науково-теоретичні визначення сутності та змісту безпеки держави. Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія «Державне управління». 2017. Вип. 2 (7). С. 22–28.
3. Законодавство України // Верховна Рада України: офіц. сайт. URL: <http://rada.gov.ua/>.
4. Лисак П. Характеристика механізмів державного управління безпекою українсько-російського кордону. Інвестиції: практика та досвід. 2014. № 19. С. 162–166.
5. Порошенко снова заявил о необходимости миротворческой миссии на Донбассе // 112.ua. URL: <https://112.ua/ato/poroshenko-zayavil-o-neobhodimosti-mirotvorcheskoy-missii-na-donbasse-444708.html>.