

НАПРЯМИ ВДОКОНАЛЕННЯ СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ ЗАХИСТУ ДЕРЖАВНОГО СУВЕРЕНІТЕТУ ТА ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ЦІЛІСНОСТІ УКРАЇНИ

Носач Андрій Володимирович - кандидат юридичних наук, докторант
Харківського національного університету внутрішніх справ

УДК 343.85+343.31

The article examines current state of strategic planning of protecting state sovereignty and territorial integrity of Ukraine. It summarizes the need of elaboration of the national strategy on protection of state sovereignty and territorial integrity of Ukraine. The article defines courses of enhancement of protecting state sovereignty and territorial integrity of Ukraine as following:

1. Compliance with positions of the National security strategy of Ukraine, which is a main security document of strategic planning in medium-term perspective. Relevant amendments should be made to the Law of Ukraine "On the National security of Ukraine". Positions of the national strategy on protection of state sovereignty and territorial integrity of Ukraine must comply with other security strategies of Ukraine.

2. Establishing concrete parameters of the national strategy on protection of state sovereignty and territorial integrity of Ukraine, which must encompass: authorities empowered for its elaboration and approval, period of its operation, establishing concrete requirements on mandatory systematic reporting of strategy implementation, establishing concrete means, forms and methods of its implementation etc.

3. Securing stability of the Strategy on protection of state sovereignty and territorial integrity of Ukraine along with possibility of its adaptation and correction.

4. Interacted character of the Strategy on protection of state sovereignty and territorial integrity of Ukraine encompassing all regions of Ukraine, not only regions where armed conflict takes place. Special attention should be paid to the regions of probable conflict emergence and/or reactivation.

5. Measures of the Strategy on protection of state sovereignty and territorial integrity of Ukraine must have forward-looking and proactive character. Special attention should be paid to measures aimed at restoration of territorial integrity and strengthening of state sovereignty of Ukraine.

6. Preserving balance between suppressive and preventive measures. Long-term preventive policies must prevail.

7. Taking into consideration hybridization of modern risks to the national security of Ukraine.

8. Intensive involvement of civil society and volunteer movement to implementing measures of the Strategy on protection of state sovereignty and territorial integrity of Ukraine.

9. Strengthening international cooperation in counteracting organized crime, international crimes and crimes of international character, irregular migration and other crimes violating state sovereignty and territorial integrity of Ukraine.

Key words: state sovereignty, territorial integrity, protection, strategy, crime counteraction, enhancement.

Articolul examinează starea actuală de planificare strategică pentru protecția suveranității statului și a integrității teritoriale a Ucrainei. A dovedit necesitatea dezvoltării unei strategii naționale pentru protecția suveranității statului și a integrității teritoriale a Ucrainei. Sunt identificate direcții specifice pentru îmbunătățirea protecției suveranității statului și a integrității teritoriale a Ucrainei.

Cuvinte cheie: suveranitate de stat, integritate teritorială, protecție, strategie, combaterea criminalității, îmbunătățire.

В статье исследовано текущее состояние стратегического планирования защиты государственного суверенитета и территориальной целостности Украины. Доказана необходимость разработки национальной стратегии защиты государственного суверенитета и территориальной целостности Украины. Определены конкретные направления усовершенствования защиты государственного суверенитета и территориальной целостности Украины.

Ключевые слова: государственный суверенитет, территориальная целостность, защита, стратегия, противодействие преступности, усовершенствование.

Постановка проблеми. Сучасний етап української державності характеризується низкою кризових станів у сфері економіки, у політичній сфері, в культурно-ідеологічній площині. Причинами та умовами несприятливого розвитку нашої держави є низка як внутрішніх, так і зовнішніх факторів, взаємне поєднання яких не тільки ускладнює реалізацію державою своїх безпосередніх функцій, а й ставить під загрозу її найбільш важливі конституційні засади – державний суверенітет і територіальну цілісність. Вважаємо, що захист та відновлення зазначених атрибутів української державності має бути пріоритетним напрямом сучасної національної політики України.

Немає сумніву, що поставлене завдання є не лише надважливим, але, водночас, і надскладним. Існування в епоху глобальної нестабільності призводить до швидкої зміни міжнародних та суспільних відносин, стрімкого виникнення та швидкого розгортання загроз для стабільного державного розвитку. Відповідно лише випереджувальний аналіз ризиків для національної безпеки та здійснення стратегічного планування захисту державного суверенітету та територіальної цілісності є запорукою виведення України із аутсайдерів міжнародно-політичних відносин. Саме такий шлях обрали країни розвинутої демократії, в яких стратегія національної безпеки є основоположним документом, що визначає найбільш важливі напрями національної політики держави в середньостроковій перспективі, в тому числі й напрями захисту державного суверенітету і територіальної цілісності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням стратегічного планування в системі протидії злочинності присвятили свої

робити такі дослідники, як Г. А. Аванесов, Ю. М. Антонян, О. М. Бандурка, В.І. Борисов, В. С. Батиргареева, В. М. Бесчастний, С. Є. Віцин, Л. М. Давиденко, А. І. Долгова, А. Е. Жалинський, Ф. Зелінський, О. М. Ігнатов, І. І. Карпець, О. Г. Кальман, В. М. Кудрявцева, Н. Ф. Кузнецова, О. М. Литвинов, О. Б. Сахаров, В. М. Сомін, В. В. Сташис, С. С. Шрамко та інші науковці. Окремі питання протидії злочинам проти основ національної безпеки України розкриті в роботах Ю. В. Александра, Л. В. Багрій-Шахматова, О. В. Бакаєва, В. В. Василевича, В.О. Глушкова, В.В. Голіни, І. М. Даньшина, О.М. Джужі, А.П. Закалюка, М. Г. Колодяжного, О. М. Костенка, А. Г. Кулика, О. М. Литвака, М. І. Мельника, В. А. Мисливого, Ю. В. Нікітіна, В. Я. Тація, В. І. Шакуна та інших дослідників. Необхідність вчасного реагування на сучасні загрози національній безпеці та відновлення територіальної цілісності нашої держави обумовлює розробку національної стратегії захисту державного суверенітету і територіальної цілісності України.

Метою статті визначення напрямів удосконалення стратегічного планування захисту державного суверенітету і територіальної цілісності України в системі протидії злочинності.

Виклад основного матеріалу. В останні роки в Україні підвищується значення стратегічного планування, зокрема у сфері національної безпеки. Підтвердженням цього прийнятий 21.06.2018 р. Закон України «Про національну безпеку України», яким було визначено поняття, компоненти та принципи національної безпеки України, а також правові засади її стратегічного забезпечення [1]. Так, згідно зі ст. 1 цього Закону національною безпекою України визнано захищеність державно-

го суверенітету, територіальної цілісності, демократичного конституційного ладу та інших національних інтересів України від реальних та потенційних загроз. Відповідно державний суверенітет і територіальна цілісність України справедливо визнано важливими складовими національної безпеки держави, а їх захист таким, що має носити цілеспрямований і випереджувальний характер.

Закон України «Про національну безпеку України» є основою для розробки основних безпекових стратегій держави, базовою з яких визначено Стратегію національної безпеки України. Згідно з ч. 1 ст. 26 цього закону Стратегія національної безпеки України є основним документом довгострокового планування, яким визначаються основні напрями державної політики у сфері національної безпеки. Підготовку проекту Стратегії національної безпеки України за дорученням Президента України здійснює Апарат Ради національної безпеки і оборони України, Національний інститут стратегічних досліджень, державні органи, інституції громадянського суспільства. Окрім того, до підготовки проекту можуть залучатися іноземні експерти. Згідно із Законом Стратегія національної безпеки України схвалюється рішенням Ради національної безпеки і оборони України і затверджується указом Президента України.

Відповідно до ч. 2 ст. 26 Закону України «Про національну безпеку України» стратегією національної безпеки України визначається:

1) пріоритети національних інтересів України та забезпечення національної безпеки, цілі, основні напрями державної політики у сфері національної безпеки;

2) поточні та прогнозовані загрози національній безпеці та національним інтересам України з урахуванням зовнішньополітичних та внутрішніх умов;

3) основні напрями зовнішньополітичної діяльності держави для забезпечення її національних інтересів і безпеки;

4) напрями та завдання реформування й розвитку сектору безпеки і оборони;

5) ресурси, необхідні для її реалізації [1].

На основі положень Стратегії національної безпеки України розробляються інші безпекові

стратегії України, як-от: Стратегія воєнної безпеки України, Стратегія кібербезпеки України, Стратегія громадської безпеки та цивільного захисту України.

Наразі в Україні вже діє затверджена Указом Президента України від 26 травня 2015 року № 287/2015 Стратегія національної безпеки України. Її прийняття відбулося в тяжкий для України час – окупації значної частини території України та розгортання збройного конфлікту в її східних та південних регіонах. Проте за своєю сутністю безпекові стратегії, як і стратегії протидії злочинності, покликанні функціонувати у надзвичайних умовах, а не в нормальній і, тим більше, в сприятливій ситуації [2, с. 174], відповідно можливість вирішення складних соціально-політичних проблем у найбільш оптимальний спосіб є головною ознакою і призначенням такого виду стратегічного планування. Основними цілями чинної Стратегії національної безпеки України визначено: 1) мінімізацію загроз державному суверенітету та створення умов для відновлення територіальної цілісності України у межах міжнародно-визнаного державного кордону України, гарантування мирного майбутнього України як суверенної і незалежної, демократичної, соціальної, правової держави; 2) утвердження прав і свобод людини і громадянина, забезпечення нової якості економічного, соціального і гуманітарного розвитку, забезпечення інтеграції України до Європейського Союзу та формування умов для вступу в НАТО [3]. Проаналізуємо положення чинної Стратегії національної безпеки України щодо базових засад стратегічного планування, а також рівня та якості кримінологічного забезпечення захисту державного суверенітету і територіальної цілісності України.

Традиційно планування протидії злочинності поділяється на поточне та перспективне [4, с. 77]. Стратегічне планування протидії злочинності є одним з видів перспективного планування. В залежності від строку планування поділяють на короткострокове (1-2 роки), середньострокове (3-5 років) і довгострокове (10-20 років) [2, с. 231-232]. Так, прийнята у 2015 р. Стратегія національної безпеки України спрямована на реалізацію до 2020 р.

визначених нею пріоритетів державної політики національної безпеки [3], тобто на п'ять років. Слід відмітити певну невідповідність зазначеного положення Закону України «Про національну безпеку України» від 21.06.2018 р. Так, у ст. 26 цього Закону зазначається, що стратегія національної безпеки України є документом довгострокового планування, проте далі йдеться, що її розробка здійснюється за дорученням Президента України протягом шести місяців після його вступу на пост. Згідно з ч. 2 ст. 25 аналізованого Закону довгостроковим вважається планування на строк понад п'ять років [1]. Оскільки згідно зі ст. 103 Конституції України Президент України обирається строком на п'ять років [5], відповідно строк дії стратегії національної безпеки зазвичай не може перевищувати п'яти років, окрім випадків переобрання Президента України на другий строк підряд.

Практика зарубіжних країн у питанні визначення строку стратегічного планування є неоднаковою. Так, відповідно до законодавства США (50 USC § 404A) Президент має подавати доповідь щодо стратегії національної безпеки США до Конгресу щороку [6]. До 2001 р. (кінець каденції Президента Б. Клінтона) здійснювала стратегічне планування національної безпеки щороку; починаючи з 2002 р., Президенти США з різних причин почали подавати до Конгресу стратегію національної безпеки лише раз на 4-5 років [7]. У ЄС стратегічне планування національної безпеки здійснюється на більш тривалий строк. Так, чинна Глобальна стратегія з іноземної та безпекової політики ЄС, яка замінила Європейську стратегію безпеки 2003 р., була прийнята у 2016 р. Доповіді щодо реалізації цієї стратегії розробляються Європейською комісією та подаються до Європейського парламенту щороку [8]. У Великобританії наразі діє Стратегія національної безпеки «Сильна Британія в часи нестабільності: Стратегія національної безпеки» від 18.10.2010 р. Її перегляд здійснюється раз не декілька років [9]. Щодо чинного механізму розробки і затвердження стратегії національної безпеки України слід зазначити, що він розрахований переважно на середньострокове планування. Навіть у разі обрання Президента України на

другий строк поспіль, доцільним вбачається доповнення стратегії національної безпеки відповідно до змін у безпековій ситуації в країні. До речі, така можливість передбачена в абз. 3 ч. 1 ст. 26 Закону України «Про національну безпеку України». Проте незважаючи на законодавче передбачення такої можливості, жодні зміни до чинної Стратегії національної безпеки України з 2015 р. внесені не були. Таким чином, вбачаємо, що в умовах соціальної і політичної нестабільності в державі пріоритет має віддаватися саме середньостроковому плануванню в питаннях національної безпеки України, що, на наш погляд, повною мірою відповідає як політичній, так і практичній доцільності захисту національного суверенітету і територіальної цілісності в сучасних умовах.

З точки зору практичної реалізації сучасна Стратегія національної безпеки України не є самостійним документом. Так, у п. 5 Стратегії національної безпеки України зазначено, що її виконання пов'язується з розробленням інших документів стратегічного планування у сфері забезпечення національної безпеки, а саме: Концепції розвитку сектору безпеки і оборони, Воєнної доктрини (Стратегії воєнної безпеки), Стратегії кібербезпеки, інших галузевих стратегій, а також державних програм розвитку органів сектору безпеки і оборони. Відповідно Стратегія національної безпеки України на сьогодні фактично не є самостійною в питаннях захисту державного суверенітету і територіальної цілісності. За відсутності окремої стратегії щодо захисту державного суверенітету та територіальної цілісності, в тому рахунку в системі протидії злочинності, досягнення мети відновлення територіальних меж і зміцнення суверенітету Української держави є вкрай ефемерними. Окрім того, слід зазначити, що Закон України «Про національну безпеку України» не передбачає жодних положень щодо звітування про хід виконання зазначеної Стратегії (як зазначалося вище, такий механізм передбачений законодавством провідних країн світу). Відсутність форми подальшого контролю за виконанням Стратегії національної безпеки України після її прийняття, на нашу думку, значно знижує її ефективність, робить її положення декларативними.

Аналізуючи положення Стратегії національної безпеки України, а саме п. 4.1 «Відновлення територіальної цілісності України», приходимо до висновку, що Стратегія визначає лише загальні, занадто широкі пріоритети цього напрямку, на кшталт «використовувати всі можливі засоби захисту своєї територіальної цілісності, які не суперечать міжнародному праву», не зазначаючи жодного практичного способу його реалізації. Враховуючи, що порушення державного суверенітету і територіальної цілісності України складають низку небезпечних посягань (зокрема, злочини проти основ національної безпеки України, тероризм, злочини, пов'язані з незаконним обігом зброї, порушенням порядку в'їзду на тимчасово окуповану територію України та виїзду з неї, незаконним перетинанням державного кордону України, найманство тощо), кількість яких в останні роки залишається стабільно високою, розробка Стратегії захисту державного суверенітету і територіальної цілісності України в рамках реалізації Стратегії національної безпеки України на сьогодні є актуальною. Крім того, вбачається, що Стратегія національної безпеки України 2015 р. повною мірою не враховує особливості сучасних технологій гібридного, інформаційно-диверсійного, впливу і переважно спрямована на підвищення обороноздатності держави, залишаючи сферу превентивного впливу на діяння, пов'язані з посяганням на державний суверенітет і територіальну цілісність, без належної уваги.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Враховуючи незадовільний стан планування захисту державного суверенітету і територіальної цілісності України у системі протидії злочинності, пропонуємо розробку самостійної Стратегії захисту державного суверенітету та територіальної цілісності України. Під час розробки зазначеного документу вважаємо доцільним врахувати наступні напрями вдосконалення стратегічного захисту державного суверенітету і територіальної цілісності України:

1. Відповідність положенням Стратегії національної безпеки України, яка є базовим без-

пековим стратегічним документом планування у середньостроковій перспективі. Вбачається, що положенням щодо розробки та затвердження Стратегії захисту державного суверенітету і територіальної цілісності України має бути доповнений Розділ V «Планування у сферах національної безпеки і оборони» Закону України «Про національну безпеку України». Крім того, має бути забезпечене співвідношення Стратегії захисту державного суверенітету і територіальної цілісності України з іншими безпековими стратегіями України.

2. Встановлення чітких параметрів складання Стратегії захисту державного суверенітету і територіальної цілісності України, до яких мають входити наступні компоненти: органи, що здійснюють розробку стратегії та її затвердження, строк, на який вона приймається, обов'язкова систематична звітність про хід її виконання, встановлення конкретних засобів, форм та методів її реалізації.

3. Забезпечення стабільності Стратегії захисту державного суверенітету і територіальної цілісності України з одночасною можливістю її корегування у випадку такої необхідності.

4. Інтегрований характер Стратегії захисту державного суверенітету і територіальної цілісності України та охоплення зазначеним напрямом стратегічного планування всієї території України, а не лише регіонів, де відбувається збройний конфлікт. Звісно, переважна більшість сучасних небезпек державному суверенітету і територіальній цілісності України на сьогодні сконцентрована в східних і південних регіонах нашої країни. У той же час, на нашу думку, важливим є не лише припинення, а й запобігання виникненню подібних ситуацій у майбутньому. Відповідно, посилену увагу має бути приділено попереджувальній діяльності в місцях ймовірного виникнення конфліктних ситуацій та/або активізації застарілих конфліктів (Придністров'я, Бессарабія, Закарпаття тощо).

5. Заходи Стратегії захисту державного суверенітету і територіальної цілісності України мають носити випереджувальний та активний характер. Окремим компонентом стратегії, на нашу думку, мають бути передбачені заходи

щодо відновлення території України в конституційних границях.

6. Забезпечення балансу між заходами припинення протиправних діянь та попереджувальними заходами. Надання пріоритету довгостроковим превентивним політикам порівняно з жорсткими каральними заходами, спрямування діяльності на досягнення соціального компромісу в суспільстві з одночасним підвищенням стійкості і сили української державності.

7. Врахування гібридизації сучасних загроз національній безпеці України, передбачення заходів протидії гібридним, інформаційно-диверсійним, загрозам державному суверенітету та територіальній цілісності України.

8. Активне залучення громадськості і волонтерського руху до заходів реалізації Стратегії захисту державного суверенітету і територіальної цілісності України.

9. Зміцнення міжнародного співробітництва в питаннях протидії організованих злочинності, міжнародним злочинам і злочинам міжнародного характеру, нелегальній міграції та нелегального перетину кордону, та щодо протидії іншим видам злочинів, що безпосередньо становлять загрозу державному суверенітету і територіальній цілісності України.

Вбачається, що зазначені компоненти та напрями вдосконалення стратегічного планування захисту державного суверенітету і територіальної цілісності України у системі протидії злочинності мають бути враховані під час розробки Національної стратегії захисту державного суверенітету і територіальної цілісності України.

Література

1. Про національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018 р. № 2469-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19> (дата звернення: 03.05.2019).

2. Кримінологія. Академічний курс / Кол. авторів ; за заг. ред. О. М. Литвинова. К., 2018. 588 с.

3. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року «Про Стратегію національної безпеки України»: Указ Президента України від 26 травня 2015 року-№ 287/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/287/2015> (дата звернення: 03.05.2019).

4. Кримінологія: Учебник/Под ред. акад. В.Н. Кудрявцева, проф. В.Е. Эминова. М. 1997. 512 с.

5. Конституція України від 28.06.1996 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 03.05.2019).

6. 50 USC § 404A – Annual National Security Strategy Report. URL: <http://nssarchive.us/50-usc-%C2%A7-404a-annual-national-security-strategy-report/> (дата звернення: 03.05.2019).

7. National Security Strategy Archive. URL: <http://nssarchive.us/> (дата звернення: 03.05.2019).

8. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy. URL: https://eeas.europa.eu/topics/eu-global-strategy/17304/global-strategy-european-unions-foreign-and-security-policy_en (дата звернення: 03.05.2019).

9. A Strong Britain in an Age of Uncertainty: The National Security Strategy. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/61936/national-security-strategy.pdf (дата звернення: 03.05.2019).