

УДК 351:34.95

DOI: 10.35432/tisb302023294752

Денис Ісайко

*аспірант кафедри публічного управління та регіоналістики
Навчально-наукового інституту публічної служби та управління
Національного університету «Одеська політехніка»
<https://orcid.org/0009-0007-0672-5829>
e-mail: kgbsleditzatoboi@gmail.com*

ІСТОРИЧНИЙ НАРИС СТАНОВЛЕННЯ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В СИСТЕМІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ НА ТЕРИТОРІЇ СУЧАСНОЇ УКРАЇНИ

У статті проаналізовано історичні особливості становлення взаємодії органів публічної влади в системі національної безпеки на території сучасної України. Сформоване авторське розуміння етапності цього процесу та визначено його п'ять послідовних та взаємопов'язаних складових: середньовічний етап (з початку української державності до кінця XVIII ст.), імперський етап (з кінця XVIII ст. до початку XX ст.), етап української революції (1917-1921 роки), радянський етап (1921-1991 роки) та етап незалежності (з 1991 року по сьогоднішній день).

Аргументовано, що на середньовічному етапі не виникло певних умов, які б сприяли концептуальному вираженню та оформленню національної безпеки як сфери публічного управління. Разом з тим, окрема діяльність органів публічної влади та погляди тогочасних управлінців на проблематику у досліджуваній сфері, стали основною для становлення взаємодії на подальших етапах. З'ясовано, що під час імперського етапу вперше сформувались та почали активно діяти органи публічної влади, до повноважень яких відносилось вчинення дій, спрямованих на захист державного ладу, суверенітету та територіальної цілісності. При цьому, останні, попри відсутність прямих управлінських та нормативних засад, взаємодіяли між собою шляхом обміну інформацією, значимою для національної безпеки. Визначено, що етап української революції ознаменувався формуванням думки про необхідність забезпечення національної безпеки самостійної Української Держави для захисту національних інтересів українського суспільства. Крім того, сформовано низку профільних органів публічної влади, які стали прототипом для сучасних спецслужб, насамперед української армії, безпекових та розвідувальних органів, які взаємодіяли між собою для відбиття зовнішньої загрози. Також, зацентровано увагу на тому, що під час радянського етапу сформовано цілісну систему органів публічної влади у сфері забезпечення національної безпеки, які взаємодіяли між собою у різних формах під впливом реформ та глобальних подій світової політичної обстановки, а також створено нормативні умови для здійснення спільної діяльності.

Наголошено, що існуючий історичний досвід став основою для побудови системи забезпечення національної безпеки під час етапу незалежності та вказав на необхідність взаємодії профільних органів публічної влади, особливо в період війни з Російською Федерацією.

Ключові слова: генезис, взаємодія, орган публічної влади, національна безпека.

Denys Isaiko

*PhD-student of the Department of Public Administration and Regionalism
ESI of Public Service and Administration Odesa Polytechnic National University,
<https://orcid.org/0009-0007-0672-5829>
e-mail: kgbsleditzatoboi@gmail.com*

HISTORICAL OUTLINE OF THE FORMATION OF INTERACTION BETWEEN PUBLIC AUTHORITIES IN THE NATIONAL SECURITY SYSTEM IN THE TERRITORY OF MODERN UKRAINE

The article analyses the historical peculiarities of the formation of interaction of public authorities in the national security system in the territory of modern Ukraine. The author's own understanding of the periodization of this process is formed and its five successive and interrelated components are identified: the medieval stage (from the beginning of Ukrainian statehood to the end of the eighteenth century), the imperial stage (from the end of the eighteenth century to the beginning of the twentieth century), the stage of the Ukrainian Revolution (1917-1921), the Soviet stage (1921-1991) and the stage of independence (from 1991 to the present).

It is proved that at the medieval stage, there were no certain conditions that would facilitate the conceptual expression and design of national security as a sphere of public administration. At the same time, certain activities of public authorities and the views of managers of that time on the issues in the field under study became the basis for the establishment of interaction at later stages. It is found that during the imperial stage, public authorities were first formed and began to operate actively, with the powers to take actions aimed at protecting the state system, sovereignty and territorial integrity. At the same time, the last ones, despite the lack of direct administrative and regulatory framework, interacted with each other by exchanging information relevant to national security. It is determined that the stage of the Ukrainian revolution was marked by the formation of an opinion on the need to ensure the national security of an independent Ukrainian State to protect the national interests of Ukrainian society. In addition, a number of specialized public authorities were formed, which became a prototype for modern special services, primarily the Ukrainian army, security and intelligence agencies, which interacted with each other to defeat external threats. The author also focuses on the fact that during the Soviet stage, an entire system of public authorities in the field of national security was formed, which interacted with each other in various forms under the influence of reforms and global events in the world political situation, and created regulatory conditions for joint activities.

It is emphasized that the existing historical experience became the basis for building the national security system during the stage of independence and pointed to the need for interaction between the relevant public authorities, especially during the war with the Russian Federation.

Keywords: genesis, interaction, public authority, national security.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими та практичними завданнями. Сучасний рівень стабільної та захищеної життєдіяльності українців значною мірою залежить від надійності системи національної безпеки. Однак, починаючи з 2014 року в Україні відсутнє стійке безпекове середовище, що обумовлено війною з Російською Федерацією, в ході якої ворог застосовує різні види озброєння не лише по військовим, а й цивільним об'єктам. Наведене посилює зростання загроз національній безпеці та обумовлює необхідність належного й системного управління для захисту національних інтересів. Ключову роль у цьому процесі відіграють комплексні теоретико-методологічні та прикладні розробки щодо удосконалення взаємодії органів публічної влади у системі національної безпеки. Разом з тим, ґрунтовне та комплексне дослідження становлення взаємодії органів публічної влади у системі національної безпеки можливе лише за умови попереднього послідовного вивчення її історичних періодів становлення. Наведене актуалізує необхідність розкриття історичного нариса обраної проблематики.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор. Питання взаємодії органів публічної влади в системі національної безпеки досі перебували і продовжують залишатись в центрі уваги серед як серед науковців, так і серед практиків. Зокрема, окремі аспекти обраної проблематики розглядалися в працях В.О. Антонова, С.Ф. Дмитрука, Н.Г. Клименко, І.В. Кременовська, Г.П. Ситника, А.І. Семенченко, З.Д. Чуйко та ін. Проте *невирішеними* залишаються питання

щодо розкриття процесу становлення взаємодії органів публічної влади в системі національної безпеки на території сучасної України.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Мета дослідження полягає у визначенні етапів становлення взаємодії органів публічної влади в системі національної безпеки на території сучасної України, а також розкриття їхньої специфіки. Для підготовки наукової статті використовувались загальнонаукові методи як: метод аналізу і синтезу, системний метод, метод сходження від абстрактного до конкретного, метод дедукції та індукції, історичний метод.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів.

Історія розвитку органів публічної влади у сфері забезпечення національної безпеки та взаємодії між ними має глибоке історичне коріння та тісно пов'язана із зародженням української державності. З огляду на наведене, визначити конкретну дату чи конкретний період їхнього створення та взаємодії між собою надто важко.

За часів першої Української держави – Київської Русі, важливу роль у в державному устрої відігравало військо, яке з одного боку, використовувалось для відбиття зовнішньої агресії з боку сусідніх країн, а з іншого – було активним інструментом у руках феодалів для придушення внутрішнього опору експлуатованих мас. Інша функція війська делегувалась князівським і боярським загонам. Бояри повинні були з'являтися зі своїми загонами до місця військових зборів за викликом князя. Князь шукав інші способи комплектування та організації війська, наприклад, наймав іноземні війська, але ці армійські формування часто порушували встановлені домовленості і переходили на бік ворога або інших сил. Під час збройної боротьби із зовнішніми загрозами до складу збройних сил Київської Русі входили народні ополчення, а також спеціалізовані військові підрозділи [3, с. 62].

Крім того, формувались й профільні органи безпеки, діяльність яких влада намагалась закріпити на законодавчому рівні. Перші пам'ятки відображені в Руській Правді, де наведено такі форми розшуку, як «звід», «гоніння сліду», які активно використовували для отримання інформації допомогу агентів, «путніх людей», купців, тайних лазутчиків та ін. [4, с. 154].

На становлення взаємодії органів публічної влади у системі національної безпеки України значний вплив мала й публічно-управлінська діяльність литовсько-руської доби, яка базувалась на положеннях Литовських статутів. Зокрема, статутом 1588 р. серед іншого розглянуто й питання забезпечення національної безпеки, та з урахуванням приписів Статутів 1529 і 1566 рр., здійснено регламентацію питань організації земської оборони, правового статусу та діяльності збройних сил, а також проходження військової служби. Зокрема, у другому розділі цього акту «Про оборону» визначено, що первинну військову повинність поширено переважно на шляхту та залежних селян. Крім того, Парламентські постанови та положення Статуту чітко визначали і регламентували вимоги до оснащення та озброєння ополчення, а також порядок військових дій у разі загрози безпеці держави.

Найважливіші питання щодо забезпечення національної безпеки та здійснення оборони на Запорізькій Січі вирішувались найвищим органом козацького самоврядування – загальними (військовими) радами, які регулярно збирались у точно визначений термін 1 жовтня та 1 січня кожного року. Завдяки плідній діяльності цього органу, підтримувався та забезпечувався необхідний рівень безпеки української держави, оскільки на військових радах вирішувались питання щодо оголошення війни та укладання миру, приймалися рішення щодо військових походів, а також вирішувались проблемні питання посилення боєздатності війська, його кадрового та матеріально-технічного забезпечення.

Також вважаємо за доцільне звернути увагу на «Статут про устрій Війська Запорозького» Б. Хмельницького, в якому висвітлені переживання великого українця про творення української державності, забезпечення власної національної безпеки, а також вперше викладено правові основи життєдіяльності та функціонування збройних сил української держави.

За результатами геополітичних змін наприкінці XVIII ст. українські території увійшли до складу двох імперій – Російської та Австрійської (з 1867 року – Австро-угорської імперії),

в кожній із яких провадилась самостійна та особлива діяльність щодо забезпечення національної безпеки.

Для захисту національної безпеки в Російській імперії сформовано Збройні сили, до складу яких ввійшли 51 піхотний полк і 33 кавалерійських (драгунських) полки, а також військово-морський флот. Загальна чисельність регулярних сухопутних військ досягла 210 тис. чоловік і до 110 тис. чоловік — іррегулярних (польових) військ.

В силу становлення в Російській імперії необмеженої монархічної влади з кінця XVII до середини XIX ст. спостерігається концептуальне оформлення національної безпеки в «державно-центричному» її прояві: нормативно-правова основа забезпечення національної безпеки складалася за такими напрямками, як охорона державної таємниці, контроль за правильністю поведінки підданих та виконанням ними всіх фіскальних та службових зобов'язань, контроль за публіцистикою та науково-видавничою діяльністю, «нагляд» за іноземцями, боротьба з розповсюджувачами хибних чуток, розкольниками та ін. В цьому контексті слід й згадати про Наказ Катерини II, виданий для Комісії упорядкування проекту нового Уложення від 30 липня 1767 року, який відіграв важливу роль в подальшій еволюції публічного управління у сфері національної безпеки. Серед іншого, в ньому вперше здійснена спроба визначення сутності «національної безпеки» як державної та громадської «вільності» (можливість здійснення дій, дозволених у законі) для підтримання спокою осіб на підставі запобігання виникненню надзвичайних ситуацій. Також, цей нормативно-правовий акт закріпив критерій пропорційності при використанні державного примусу як обмеження прав осіб на користь національної безпеки, а також загрози державній безпеці.

З огляду на зростаючі загрози та обумовлену цим необхідність повномасштабного контролю за населенням у 1825-1830 р.р. відбувалось формування органу публічної влади, уповноваженого на забезпечення національної безпеки – політичної поліції, яка отримала назву «III відділення Власної Його Імператорської Величності канцелярії». До повноважень цього суб'єкта відносилось численні питання внутрішнього становища країни та «контроль за станом умів», передбачалося і створення спеціальної секретної агентури, насадження системи донесення та інших заходів. Також в діяльності цього органу публічної влади вбачаємо окремі аспекти зародження досліджуваної взаємодії, оскільки всім губернаторам наказувалося взаємодіяти з III відділенням у справах, що входять до його компетенції.

Діяльність органів публічної влади щодо забезпечення національної безпеки також провадилась й на українських територіях, що перебували під владою Австрійської (згодом – Австро-угорської) імперії. Зокрема, як і в Російській імперії, завдання оборони та захисту територіальної цілісності Австро-угорської імперії збройним шляхом покладалось на військо, яке було одним із основних об'єднавчих інститутів імперії, а також проєкцією зовнішньої сили. Збройні сили Австро-угорської імперії налічували понад 450 тис. чоловік та складались із сухопутних військ та морського флоту.

Також відбувалось формування профільних органів публічної влади. Зокрема, у вересні 1786 року під час загальної реорганізації австрійської поліції створено таємну державну поліцію, яка складалась із трьох офіцерів і мала завдання внутрішньої контррозвідки, а також моніторингу політичних підричників і громадської думки. Діяльність даного органу публічної влади загалом концентрувалась на моніторингу пошти, яка обумовлювалась ненаситною жагою інформації імператора Йосифа II, ніж бажанням придушити критику, оскільки він вважав, що громадськості має бути дозволено критикувати уряд. Таємна державна поліція час від часу таємно затримувала політичних злочинців, підозрюваних у державній зраді, які не могли піддаватися публічному затриманню та суду без ризику викликати симпатію громадськості [2, с. 83-84].

На цьому розвиток органів публічної влади в Австро-угорській імперії не зупинився: в 1850 році засновано першу постійну військову розвідувальну службу в світі – Евіденцбюро. Остання здійснювала активну діяльність під час австро-сардинської війни 1859 року та австро-пруської війни 1866 року, хоча й мала незначний успіх. Спочатку Евіденцбюро підпорядковувалося Міністерству закордонних справ Австро-Угорщини, але з початком Першої світової війни було передано Генеральному штабу. Воно існувало до кінця монархії в

1918 році. Також слід відмітити, що Евіденцбюро мало структурні підрозділи, які активно взаємодіяли між собою та з іншими органами публічної влади, зокрема: контррозвідка (служба контррозвідки координувала свою роботу з поліцією, проводила спостереження та арешт підозрюваних та шпигунів, спійманих на території монархії); кундшафтсбюро (структурний підрозділ, який здійснював контроль за іноземними державами); агентурний відділ (суворо засекречений підрозділ, який поряд зі збором інформації займався шифруванням і дешифруванням і мав спеціально створену для цього лабораторію); окружні відділи [1].

Національно-визвольна війна українського народу від імперського гніту обумовила якісно новий етап розвитку концепції національної безпеки, а також спільної діяльності спеціалізованих органів публічної влади для її забезпечення. Тому попри те, що Українська революція розпочалась в лютому 1917 році, активні дії тогочасних законодавців щодо розбудови системи національної безпеки розпочались значно пізніше – навесні 1918 року з приходом до влади П. Скоропадського та становленням його Гетьманату.

П. Скоропадський формував нормативну та організаційну основу діяльності системи органів публічної влади, розмежувавши функції армії і внутрішніх охоронних органів у мирний і військовий час. «Діяльність державної охоронної системи гетьман вбачав у тісній взаємодії з союзниками німецько-австрійського військового контингенту. Забезпечення дотримання вимог законності під час діяльності всіх охоронних структур держави і застосування покарань згідно з чинними законами покладалося на органи юстиції, суду і виконання покарань» [6, с. 18]. На листопад 1918 року військо Української Держави П. Скоропадського налічувало понад 60 тис. військовослужбовців. Профільним органом, діяльність якого спрямовувалась саме на забезпечення національної безпеки, являвся Департамент Державної варту Міністерства внутрішніх справ Української Держави.

У грудні 1918 року, в розпал антигетьманського повстання, Директорією УНР знищено практично всю державну інфраструктуру режиму П. Скоропадського. Тому розвиток публічного управління у сфері національної безпеки, побудова системи профільних органів публічної влади та взаємодію між ними, розпочалися з початку. Так, окрім 100 тисячного війська, для забезпечення національної безпеки уряд УНР доби Директорії також розбудовував профільні органи публічної влади, зокрема Кіш охорони республіканського ладу та Розвідочну управу Головного управління Генштабу Армії УНР.

Власну систему забезпечення національної безпеки сформувала й Західноукраїнська Народна республіка. Основою системи стала Українська Галицька Армія та система розвідувальних органів Української Галицької армії, яка складалась із розвідувальних відділів штабів корпусів, розвідувальних підвідділів штабів бригад, окремих розвідників, висланих за лінію фронту зі спеціальними завданнями, підрозділів польової розвідки, агентурної мережі, підпільних осередків на окупованих Польщею територіях, авіаційну розвідку.

Поразка Української революції внаслідок загарбницької політики більшовиків змінив взаємодію органів публічної влади в системі національної безпеки. Радянський Союз насамперед почав будувати Робітничо-селянську Червону Армію, яка стала збройними силами держави.

Радянське будівництво публічного управління у досліджуваній сфері здійснювалось під впливом реформ та глобальних подій світової політичної обстановки, які безпосередньо впливали на проблеми забезпечення національної безпеки в СРСР. Місце органів безпеки у механізмі держави та політичній системі суспільства, їхні повноваження та вплив залежали від статусу керівників цих органів та від ступеня довіри до них з боку першої особи у державі. Всі ці обставини зумовлювали різноманіття організаційних форм побудови органів національної безпеки, їх особливу роль та місце в механізмі держави та політичній системі суспільства, а також специфіку взаємодії між собою.

В цілому, на кінець радянського етапу сформовано цілісну систему органів публічної влади у сфері забезпечення національної безпеки, яку утворювали Комітет державної безпеки СРСР, Рада оборони СРСР, Головне розвідувальне управління СРСР, Міністерство

оборони СРСР та інші суб'єкти, які мали відношення до досліджуваної сфери. Крім того, сформовано нормативні умови для здійснення взаємодії між даними органами, а також визначено специфіку публічного управління основними формами такої взаємодії.

Побудова системи органів публічної влади у сфері забезпечення національної безпеки в незалежній Україні здійснюється на основі історичного досвіду попередніх етапів, тому за аналогією насамперед розпочалась зі створення власної армії.

Також 28 червня 1996 року прийнято Конституцію України, яка визначила загальні засади здійснення публічного управління у сфері забезпечення національної безпеки. Насамперед, у ст.ст. 1, 2, 5 Основного Закону визначено, головні національні інтереси нашої держави – державний суверенітет, територіальну цілісність, демократичний конституційний лад. Статтею 17 визначено, що захист окреслених національних інтересів є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу [5].

На виконання окреслених конституційних положень протягом усього етапу незалежності створено низку профільних органів публічної влади, які взаємодіють між собою, а саме: Міністерство оборони України, Збройні Сили України, Державна спеціальна служба транспорту, Міністерство внутрішніх справ України, Національна гвардія України, Національна поліція України, Державна прикордонна служба України, Державна міграційна служба України, Державна служба України з надзвичайних ситуацій, Служба безпеки України, Антитерористичний центр при Службі безпеки України, Служба судової охорони, Управління державної охорони України, Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України, Апарат Ради національної безпеки і оборони України, розвідувальні органи України, центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну військово-промислову політику. На жаль, починаючи з 2014 року вся окреслена система органів публічної влади тісно взаємодіє між собою у різних формах для відбиття російської навали й відновлення територіальної цілісності нашої держави в кордонах 1991 року, що буде предметом подальших наукових досліджень.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Підсумовуючи всі вище наведені положення, можна зробити висновок, що становлення взаємодії органів публічної влади у системі національної безпеки здійснювалось протягом кількох послідовних та взаємопов'язаних етапів: середньовічного (з початку української державності до кінця XVIII ст.), імперського (з кінця XVIII ст. до початку XX ст.), української революції (1917-1921 роки), радянського (1921-1991 роки) та незалежності (з 1991 року по сьогоднішній день). Кожен із них мав власну специфіку щодо розуміння національних інтересів держави, необхідності забезпечення її національної безпеки, формування системи профільних органів та побудови взаємодії між собою. Окреслений історичний досвід став основою для побудови системи забезпечення національної безпеки в незалежній Україні та вказав на необхідність взаємодії профільних органів публічної влади, особливо в період війни з Російською Федерацією.

Література

1. Georg Reichlin-Meldegg: Das k.u.k. Evidenzbüro im Spionagekrieg gegen Russland. In: Pallasch. Zeitschrift für Militärgeschichte. 2006. Heft 23. S. 145-152.
2. Judson, Pieter M. The Habsburg Empire: A New History. Harvard University Press. 2016. V. 1. pp. 83–84.
3. Антонов В. О. Конституційно-правові засади національної безпеки України: монографія. Київ: ТАЛКОМ, 2017. 576 с.
4. Грідін О.В. Становлення та розвиток органів Служби безпеки України (історико-правовий аналіз). Держава і право. 2010. № 47. С. 152-158.
5. Конституція України від 28 червня 1996 року. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
6. Калашник М.В. 3 уроків охоронної концепції Гетьмана Скоропадського. Право і суспільство. 2012. № 1. С. 17-20.

References

1. Georg Reichlin-Meldegg Das k.u.k, (2006) Evidenzbüro im Spionagekrieg gegen Russland. In: Pallasch. Zeitschrift für Militärgeschichte. 23. 145-152.
2. Judson, Pieter M. (2016). The Habsburg Empire: A New History. Harvard University Press, 1, 83–84.
3. Antonov, V. O. (2017). Konstytutsiino-pravovi zasady natsionalnoi bezpeky Ukrainy: monohrafiia. Kyiv: TALKOM, 576.
4. Hridin, O.V. (2010). Stanovlennia ta rozvytok orhaniv Sluzhby bezpeky Ukrainy (istoryko-pravovyi analiz). Derzhava i pravo, 47, 152-158.
5. Konstytutsiia Ukrainy (1996). Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy, 30, 141.
6. Kalashnyk, M.V. (2012). Z urokiv okhoronnoi kontseptsii Hetmana Skoropadskoho. Pravo i suspilstvo, 1, 17-20.