

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА

УДК 342:351.86

DOI <https://doi.org/10.51989/NUL.2024.5.7>

ДОКТРИНА НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ УКРАЇНИ ПОВОЄННОГО ПЕРІОДУ: ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ

Кот Олексій Олександрович,

доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України,
член-кореспондент Національної академії правових наук України,
директор Інституту правотворчості та науково-правових експертиз
Національної академії наук України



Гриняк Андрій Богданович,

доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України,
член-кореспондент Національної академії правових наук України,
заступник директора Інституту правотворчості та науково-правових
експертиз Національної академії наук України з наукової роботи



Статтю присвячено обґрунтуванню необхідності оновлення питань, присвячених формуванню доктрини національної безпеки і оборони України в умовах воєнної агресії Росії та повоєнного відновлення України. На основі ретроспективного аналізу подано минулий досвід України із формування стратегічних документів національної безпеки і оборони. Детальне коротко, середнє та довгострокове планування національної безпеки і оборони держави пов'язане із потребою визначення пріоритетів, завдань, засобів та способів забезпечення національної безпеки і оборони шляхом пошуку балансу між існуючими та потенційними загрозами та фінансово-економічними можливостями держави. Напрацювання доктрини національної безпеки і оборони дозволить створити методологічну основу нормотворчої діяльності, стратегічного планування, розбудови структури сил і засобів національної безпеки і оборони, сприятиме подальшій інтеграції України в євроатлантичний простір. Виокремлено керівні документи національної безпеки і оборони України: 1) концепція (провідний задум); 2) доктрина (теорія, система принципів, поглядів, настанов); 3) стратегія (конкретні рішення, цілі). Формування стратегії національної безпеки і оборони відбувається через механізм керування ризиками виникнення таких загроз. При формуванні власної системи зовнішніх та внутрішніх загроз держава закладає потенційні інструменти їх усунення та подолання, виходячи насамперед із національних інтересів, які охоплюють потреби українського народу у збереженні та розвитку української державності та національних цінностей. Від правильності їх вибору залежить й воєнна організація країни через розбудову відповідних державних органів, військових формувань, діяльність яких безпосередньо спрямована на захист національних інтересів. Наведене потребує опрацювання та закріплення на доктринальному рівні з метою підготовки нової Стратегії національної безпеки і оборони України повоєнного періоду. З цією метою вітчизняна наукова думка уже сьогодні повинна піднімати важливі питання як стратегічного, так і оперативного значення з метою формування дієвої доктрини національної безпеки та оборони країни. Без систематичного розроблення та ґрунтового осмислення цього комплексу проблем неможливо окреслити й запропонувати оптимальні засади державної політики в цій сфері.

Ключові слова: національні інтереси, доктрина національної безпеки і оборони, державна політика, військова агресія, повоєнне відновлення, державний суверенітет, територіальна цілісність, конституційний лад.

Kot Oleksii, Hryniak Andrii. The doctrine of national security and defense of Ukraine in the postwar period: problems of formation

The article is devoted to the substantiation of the need to update the issues related to the formation of the national security and defense doctrine of Ukraine in the context of Russia's military aggression and post-war reconstruction of Ukraine. Based on a retrospective analysis, the author presents Ukraine's past experience in formulating strategic documents of national security and defense. Detailed short, medium and long-term planning of the national security and defense of the state is associated with the need to determine priorities, tasks, means and ways of ensuring national security and defense by finding a balance between existing and potential threats and financial and economic capabilities of the state. The development of the national security and defense doctrine will create a methodological basis for lawmaking, strategic planning, development of the structure of national security and defense forces and means, and will contribute to Ukraine's further integration into the Euro-Atlantic space. The guiding documents of the national security and defense of Ukraine are distinguished: 1) concept (leading idea); 2) doctrine (theory, system of principles, views, guidelines); 3) strategy (specific decisions, goals). The national security and defense strategy is formed through the mechanism of managing the risks of such threats. When formulating its own system of external and internal threats, the state lays down potential tools for their elimination and overcoming, based primarily on national interests, which include the needs of the Ukrainian people to preserve and develop Ukrainian statehood and national values. The military organization of the country also depends on the correctness of their choice through the development of relevant state bodies and military formations whose activities are directly aimed at protecting national interests. The above needs to be elaborated and consolidated at the doctrinal level in order to prepare a new National Security and Defense Strategy of Ukraine for the postwar period. To this end, the national scientific thought should already raise important issues of both strategic and operational importance in order to formulate an effective doctrine of national security and defense of the country. Without a systematic development and thorough understanding of this complex of problems, it is impossible to outline and propose optimal principles of state policy in this area.

Key words: national interests, national security and defense doctrine, state policy, military aggression, post-war reconstruction, state sovereignty, territorial integrity, constitutional order.

«Про безпеку мало знати, її треба відчувати, відчувати власною шкірою» [1, с. 12]. Саме цією тезою академіка Національної академії наук України В. П. Горбуліна доцільно розпочати розгляд питань, присвячених формуванню доктрини національної безпеки і оборони України в сучасних умовах захисту держави та повоєнного відновлення України. Національна безпека і оборона багато в чому залежить від уміння спрогнозувати та нейтралізувати потенційні загрози суверенітету держави. Відповідно детальне коротко, середнє та довгострокове планування національної безпеки і оборони держави пов'язане із потребою визначення пріоритетних завдань, засобів та способів забезпечення національної безпеки шляхом пошуку балансу між існуючими та потенційними загрозами та фінансово-економічними можливостями держави.

В Україні питаннями планування національної безпеки і оборони займається Рада національної безпеки й оборони України (надалі – РНБО) як координаційний орган,

що функціонує при Президентіві України. Саме РНБО, виходячи із закріплених у Законі України «Про Раду національної безпеки і оборони України» повноважень, визначає концептуальні підходи, напрями, стратегічні завдання із забезпечення національної безпеки і оборони шляхом схвалення проектів стратегій, концепцій, програм тощо державної політики у цій сфері. Методологічну ж основу розробки цих керівних документів формує доктрина національної безпеки і оборони України, яка на сьогодні, у порівнянні із західною, лише формується. Тобто доктрина національної безпеки і оборони пропонує набір напрацьованих інструментів забезпечення національної безпеки і оборони, що отримують більш детальну регламентацію у схвалених РНБО концепціях, стратегіях (національної, воєнної, громадської безпеки, розвитку воєнного промислового комплексу, кібербезпеки), програмах (розвитку складових сектору безпеки й оборони, програми розвитку потужностей оборонно-промислового комплексу), пла-

нах (утримання та розвитку (діяльності) сектору безпеки й оборони, визначення основних показників державного оборонного замовлення) тощо. Відповідно керівними документами в сфері національної безпеки і оборони України є: 1) концепція (провідний задум); 2) доктрина (теорія, система принципів, поглядів, настанов); 3) стратегія (конкретні рішення, цілі).

При формуванні доктрини національної безпеки України повинні враховуватись концептуальні ідеї державної політики, а в основу її розробки мають бути покладені результати комплексного аналізу: 1) системи національних інтересів (джерела, класифікація, тенденції змін); 2) потенційних та реальних загроз національним інтересам; 3) наявних і ймовірних можливостей та обмежень захисту національних інтересів; 4) державної політики національної безпеки крізь призму формування цільових настанов щодо засобів і способів реформування та підвищення ефективності [2, с. 332].

Розгляд окреслених питань формування доктрини національної безпеки і оборони України доцільно розпочати з розуміння національної безпеки як здатності держави ефективно протидіяти явним та потенційним загрозам шляхом стратегічного планування та реалізації превентивних заходів щодо цього. Вперше термін «національна безпека» у 1904 році використав Президент США Теодор Рузвельт в своєму посланні Конгресу США, а з 1986 р. у США закріплено обов'язок Президента США щодо щорічного подання стратегії національної безпеки до Конгресу. Тобто за цей (майже столітній) період американське суспільство усвідомило важливість довгострокового планування державної політики у сфері національної безпеки, яка інтегрує в собі всі компоненти політичної активності держави. Саме тому системний аналіз всіх (економічних, соціальних, воєнних, екологічних, науково-технічних, культурних, релігійних, інформаційних тощо) компонентів національної безпеки дозволяє забезпечити формування стратегії національної безпеки і оборони України в довгостроковій перспективі.

Національна безпека і оборона пов'язана зі здатністю держави виявити та в подальшому усунути потенційні

загрози державності, суспільству, громадянину, його національній ідентичності. Тому й формування стратегії національної безпеки і оборони відбувається через механізм керування ризиками виникнення таких загроз. Зважаючи на це, при формуванні власної системи оцінки зовнішніх та внутрішніх загроз держава закладає потенційні інструменти їх усунення та подолання, виходячи насамперед із національних інтересів, які охоплюють потреби українського народу в збереженні та розвитку української державності та національних цінностей. Відповідно, забезпечення національної безпеки і оборони пов'язано з усуненням загрози українському народові та його національним інтересам, одним із основних складників якої є державна безпека. Рівень безпеки держави зростає за умови приєднання цієї держави до системи колективної безпеки. У такому разі система національної безпеки виступає як елемент (підсистема) системи колективної безпеки [3, с. 27]. Зважаючи на це, важливим завданням доктрини національної безпеки і оборони України є напрацювання механізму функціонування в межах цієї надскладної системи колективної безпеки.

Парадигмою сучасної теорії національної безпеки України є її базування на закріплених в Законі України «Про національну безпеку України» принципах, фундаментальною основою яких є Український народ. Відповідно й в найзагальнішому розумінні національна безпека України – це спосіб самозбереження українського народу загалом та кожного громадянина зокрема. Підтвердженням цього є твердження, що війна не лише підтвердила стійкість ключових економічних і політичних конструкцій Української держави, а й продемонструвала, що вони користуються повною підтримкою їх головного носія – українського народу [4].

Сьогодні в Україні існують достатньо чіткі процедури прийняття нормативно-правових актів в сфері національної безпеки і оборони, однак в окремих випадках вбачається недостатня наукова обґрунтованість доцільності їх прийняття, внутрішня суперечність закріплених там норм, декларативність чи бланкетність окремих положень тощо. Виходячи з цього саме

доктрина національної безпеки і оборони є методологічною основою нормотворчої діяльності, стратегічного планування, розбудови структури сил і засобів національної безпеки задля захисту від реальних і потенційних загроз державному суверенітету, територіальній цілісності, конституційному ладу, сталому розвитку національної економіки, інтеграції України в європейський та євроатлантичний простір. Недарма з цього приводу слушно наголошується, що система забезпечення національної безпеки детермінована різноманітними факторами – економічними, політичними, соціальними – які у своїй єдності й взаємозв'язку утворюють усю складність і багатоплановість процесів, які в ній протікають [5, с. 453].

Разом із тим формування доктрини національної безпеки і оборони України неможливо здійснювати й без врахування зовнішніх факторів впливу. Так, розпочата ядерною країною в самому центрі Європи війна є яскравим свідченням масштабної кризи усередині архітектури міжнародної безпеки. Анексія Криму, воєнні дії на сході України і, як наслідок, повномасштабне вторгнення підтвердили неспроможність не лише існуючих міжнародних безпекових інститутів (ООН, ОБСЄ, НАТО) впоратися з глобальними викликами та загрозами сучасного світу, а й прорахунки України при формуванні та реалізації безпекової політики держави. Зокрема, при формуванні сучасної доктрини національної безпеки України потребує врахування географічне розміщення країни на перехресті різновекторних геополітичних інтересів «США-ЄС-Росія». Особливо слід зважати на відведення Україні ролі буферної зони між НАТО та Росією. В такій непростій ситуації невизначеності нам необхідно було здійснювати послідовну євроінтеграційну та євроатлантичну політику. Однак протягом років своєї незалежності Україна проводила її недостатньо інтенсивно та послідовно, піддаючись зовнішньому тиску. У підсумку сьогодні маємо посягання на територіальну цілісність і незалежність України, саботаж розбудови Збройних Сил України, послаблення обороноздатності держави, і, як наслідок, відкриту воєнну агресію Росії, поєднану із ядерним шантажем.

З перших днів незалежності перед Україною відразу ж постало надскладне, як виявилось сьогодні, завдання – запобігти потенційним геополітичним ризикам і використати можливі з такого географічного розміщення переваги, обравши найбільш відповідний національним інтересам довгостроковий зовнішньополітичний курс розвитку країни. Стосувався він чіткого курсу країни за трьома можливими векторами: 1) членство в НАТО; 2) позаблоковий статус; 3) посилений міжнародними домовленостями нейтральний статус.

Вже тоді наріжним каменем виживання Української державності стало питання вибору далекоглядної зовнішньополітичної стратегії руху України в сфері національної безпеки і оборони, правильне визначення пріоритетів державного розвитку, радикальний перегляд радянського концепту національної безпеки і оборони. Від правильності вибору залежала й військова організація країни через розбудову відповідних державних органів, військових формувань, діяльність яких безпосередньо спрямована на захист національних інтересів України від зовнішніх та внутрішніх загроз. Варто нагадати, що лише в 2007 році Президентом України В. Ющенком вперше заявлено про остаточний вибір України на користь проєвроатлантичного курсу країни, що отримало своє закріплення у Стратегії національної безпеки України від 12 лютого 2007 р. № 105/2007 (втратила чинність). Логічним продовженням цього стало ухвалення у 2008 році на Бухарестському саміті НАТО рішення щодо подання Україною заявки стосовно приєднання до Плану дій щодо членства. Однак вже у 2010 році реалізацію цих амбітних планів щодо членства в НАТО було зупинено В. Януковичем, шляхом закріплення у Стратегії національної безпеки України від 8 червня 2012 р. № 389/2012 (втратила чинність) стратегічного курсу країни на повернення до політики позаблоковості. Варто наголосити, що політика позаблоковості (доктрина багатовекторності) піддавалась серйозній критиці ще за часів президентства Л. Кучми. Більше того, погляди самого Л. Кучми наприкінці другого строку перебування на посаді Президента України істотно еволюціонували в бік інтеграції з європейськими та євроатлантичними структурами.

Наступна Стратегія національної безпеки України від 26 травня 2015 р. № 287/2015 (втратила чинність), затверджена Президентом України П. Порошенком, уже прямо визначала, що російська загроза має довгостроковий характер, чим обумовлює необхідність створення нової системи забезпечення національної безпеки України. Виходячи з цього, у ній як довгострокову було закріплено ціль приєднання до загальноєвропейської системи безпеки, основу якої складає НАТО. У 2019 році Законом України «Про внесення змін до Конституції України (щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору)» внесено зміни до преамбули, статей 85, 102, 116 Конституції України, якими закріплено набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та Організації Північноатлантичного договору як стратегічний курс держави. Цим же законом виключено з Конституції України положення, яким передбачалася можливість використання існуючих військових баз на території України для тимчасового перебування іноземних військових формувань на умовах оренди відповідно до міжнародних договорів.

Стратегією національної безпеки України від 14 вересня 2020 р. № 392/2020 року, затвердженої Президентом України В. Зеленським, набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору заявлено як стратегічний курс держави. Деталізація стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в НАТО відображено у Стратегії воєнної безпеки України від 25 березня 2021 р. № 121/2021. Сьогодні ж Україною 30 вересня 2022 року подано заявку на пришвидшений вступ до НАТО і підписано впродовж 2022–2023 років спільні декларації та заяви щодо підтримки вступу, підсумком чого стали результати Вільнюського саміту Північноатлантичного альянсу.

Як вбачається із наведеного, відсутність правильно обраного та закріпленого стратегічного вектору руху країни призвів до хаотичного вибору всіх трьох вищевказаних курсів. Наслідки такої політики відчуються й сьогодні. Слабкість системи

національної безпеки і оборони, відсутність надійних зовнішніх гарантій безпеки не дозволили Україні самостійно протистояти спочатку гібридній, а згодом і відкритій воєнній агресії Росії. Більше того, така політика України не сприяла формуванню позитивного іміджу країни як надійного партнера у самому Альянсі. Не секрет, що і зараз противники вступу України до НАТО з числа його членів апелюють до можливої зміни пріоритетів країни в майбутньому. Зважаючи на це, варто виділити два макрорівні завдань України, що повинні отримати детальну доктринальну основу: 1) збереження державності (зараз це надзавдання героїчно вирішує весь Український народ та його Збройні Сили); 2) повноправне європейське та євроатлантичне партнерство.

Збройне вторгнення Росії в Автономну Республіку Крим та подальша її анексія (2014 р.), ставши першою частиною військової агресії Росії, показало всі стратегічні прорахунки минулих років, які повинні бути усунуті при формуванні політики національної безпеки і оборони України. Наступним її етапом стало введення російських військ та початок воєнних дій на сході України. Третій етап розв'язаної Росією війни розпочався повномасштабним вторгненням на територію суверенної України, коли весь український народ став на захист своєї землі, свободи та незалежності від однієї з найбільших держав світу. Зазначені події є наслідком істотних політичних прорахунків при формуванні та реалізації політики відстоювання національних інтересів, формування пріоритетів сучасної української геостратегії.

Як не прикро визнавати це зараз, але саме російська агресія стала рушійною силою об'єднання нації навіть в таких здавалося б непримиримих питаннях, як мова та релігія. З української політики (зовнішньої, внутрішньої, військової) досить жорстко видушується неусвідомлена ірраціональність «минулого» і приходить усвідомлена раціональність «майбутнього» [1, с. 139]. Нинішня російсько-українська війна вже стала лінією відокремлення пострадянського минулого від проєвропейського майбутнього України як повноправного члена ЄС та НАТО. Свідченням останнього є результати соціологічного

опитування Центру аналізу та соцдосліджень Міжнародного республіканського інституту щодо підтримки українцями вступу до Північноатлантичного Альянсу, за якими майже 80% опитаних українців підтримали членство України в НАТО, у квітні ж 2022 р. таких було 59% [6].

З наведених трагічних уроків сучасної української історії слід зробити відповідні висновки з метою недопущення подібних прорахунків у майбутньому. Зокрема, на першому (кримському) етапі військової агресії Росії проти України ми стали свідками застосування нового концепту анексії території суверенної країни, що стало можливим завдяки добре спланованій тактиці та слушно вибраному моменті її реалізації (зміна влади в країні, роз'єднання українського суспільства, розвал боєздатності армії, активна пропагандистська робота Росії в Криму). З приводу останнього фактора варто наголосити, що інформаційна агресія Росії здійснювалася на всій території України, але дієвою виявилася лише в найбільш зрусифікованих регіонах – у Криму та на сході України, де «неоімперська доктрина «руського міра» закорінилася найбільше... Натомість в регіонах України, де ця ідеологія не посіла панівних позицій в освіті, науці і культурі, було збережено національну українську ідентичність, а відтак і державність» [7, с. 97].

На другому етапі (спроба анексії Донецької та Луганської областей) аналогічний план дій не приніс агресору очікуваного результату, що змусило його перейти до воєнного вторгнення шляхом введення військ. Уже тоді Росія вперше продемонструвала тактику знищення критичної інфраструктури, зокрема відбувалось знищення вугле- та газовидобувних підприємств, транспортної інфраструктури, закладів комунальної сфери прифронтових регіонів України, з чого слід було ще тоді зробити відповідні безпекові висно-

вки. Відповідно пріоритетним завданням держави як зараз, так і у повоєнний період повинно стати захист об'єктів критичної інфраструктури. З цією метою потребує розроблення угоджений як з приватним сектором, так і з органами місцевого самоврядування план захисту таких об'єктів, зокрема й через перенесення (де це можливо) їх в підземні сховища, а також розвиток альтернативних джерел енергії. Третій етап, пов'язаний з повномасштабним вторгненням, розпочався після тривалого нарощування військових угруповань на території Росії і Білорусі та визнання «незалежності» псевдореспублік «ДНР» та «ЛНР». Цей етап вторгнення характеризується участю в анексії українських територій близько 500 тисяч військовослужбовців Росії, порушенням законів та звичаїв війни, у тому числі Гаазьких і Женевських конвенцій.

Підсумовуючи розгляд питань формування доктрини національної безпеки і оборони України в умовах воєнної агресії Російської Федерації та повоєнного відновлення держави, варто наголосити на унікальності ситуації в якій сьогодні знаходиться наша держава. Україна є першою країною, яка вже більше десяти років чинить жорсткий опір різним видам агресивної війни з боку Росії, набувши тим самим неоціненний досвід протидії значно сильнішому противнику. Зважаючи на це, вітчизняний досвід побудови боєздатних збройних сил, консолідації суспільства, яке зуміло стримати переважаючого в живій силі та техніці ворога, заслуговує опрацювання та закріплення на доктринальному рівні з метою підготовки нової Стратегії національної безпеки і оборони України повоєнного періоду. З цією метою вітчизняна наукова думка уже сьогодні повинна піднімати важливі питання як стратегічного, так і оперативного значення з метою формування дієвої доктрини національної безпеки та оборони України.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Горбулін В. П. Хроніки передбачень: 2006–2017 / В. П. Горбулін, худож.-оформлювач В. М. Карасик. Харків : Фоліо, 2017. С. 12, 139.
2. Ситник Г. П., Орел М. Г. Національна безпека в контексті європейської інтеграції України : підручник / за ред. Г. П. Ситника. Київ : Міжрегіональна Академія управління персоналом, 2021. С. 332.

3. Власюк О. С. Національна безпека України: еволюція проблем внутрішньої політики : Вибр. наук. праці. К. : НІСД, 2016. С. 27.
4. Українська державність: історичні ретроспекції, сучасні загрози та виклики (стенограма доповіді на засіданні Президії НАН України 31 серпня 2022 р.). В. А. Смолій. *Вісник НАН України*. 2022. URL: <http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/186848/07-Smolii.pdf?sequence=1> (дата звернення: 29.10.2024).
5. Національна безпека: світоглядні та теоретико-методологічні засади : монографія / за заг. ред. О. П. Дзьобаня. Харків : Право, 2021. С. 453.
6. Буняк В. Майже 80% опитаних українців виступають за вступ України до НАТО. <https://detector.media/infospace/article/225071/2024-04-04-mayzhe-80-opytanykh-ukraintsiv-vystupayut-za-vstup-ukrainy-do-nato-doslidzhennya/> (дата звернення: 29.10.2024).
7. Братунь К. О. Безпековий вимір міждержавних українсько-російських відносин : дис. ... канд. політ. наук : 23.00.04. Київ, 2021. С. 97.