

## МЕХАНІЗМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

---

УДК 354

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.1.20>

**А. В. Акімов**

доктор філософії в галузі публічного управління та адміністрування, викладач кафедри бізнес-адміністрування і менеджменту зовнішньоекономічної діяльності Запорізького національного університету  
<https://orcid.org/0009-0000-0445-7452>,  
Researcher ID: IUN-4291-2023

### **МАРКЕРИ СЕПАРАТИЗМУ В ОРГАНАХ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ: ПРИЧИНИ, ПЕРЕДУМОВИ, ВИЯВ ТА ЗАПОБІГАННЯ (ПРОФІЛАКТИКА ТА ПРЕВЕНТИВНА ДІЯЛЬНІСТЬ)**

Попри активну боротьбу України за свою територіальну цілісність, суверенітет і національну ідентичність, явище сепаратизму все одно зостається актуальним у нашій державі і сьогодні. Сепаратизм як соціально-економічне явище поряд з ідеологічним та етнічним підґрунтям, є не лише українською проблемою, а й однією з найсерйозніших проблем у світі, що потребує особливої уваги у XXI столітті через надшвидкі геополітичні зміни та трансформації сфер впливу між державами. Саме тому в статті досліджуються головні прояви сепаратизму в органах державної влади України, їх передумови виникнення, причини появи та поширення. У статті аналізується вплив сепаратизму в органах державної влади напередодні збройної агресії РФ проти нашої держави. З 2014 року розпочалась активна трансформація державної системи управління, особливо в аспекті забезпечення внутрішньої та зовнішньої безпеки. У статті досліджуються основні фактори недопущення поширення проявів сепаратизму в органах державної влади, зокрема можливі методи діяльності зі сторони держави. В умовах воєнного стану такі зміни зумовлені потребою підвищення рівня безпеки в державі, захисту її територіальної цілісності та суверенітету. У дослідженні пропонуються нові заходи щодо зниження рівня сепаратизму в органах державної влади та оперативність їх виявлення. З погляду побудови державного механізму, найбільших змін зазнали такі органи: трансформована Національна поліція України та Служба безпеки України, як ключові органи стримування та поширення підіривних заходів проти України. У статті досліджується питання координації зазначених органів та їх вплив на недопущення сепаратизму в органах державної влади. Оновлення підходів до виконання покладених функцій державного органу, зміна вектору цінностей, оновлення керівного складу профільних органів та інші зміни стали важливим інструментарієм розвитку державного управління в Україні. Отже, такі зміни покликані викликам безпеки в державі, захисту її територіальної цілісності та суверенітету. У статті досліджуються питання запобігання появі маркерів сепаратизму у майбутньому.

**Ключові слова:** державний орган, публічна адміністрація, сепаратизм, запобігання сепаратизму, агресія, державне управління, загроза територіальній цілісності та суверенітету.

**Постановка проблеми.** Сепаратизм як соціально-політичне явище досі залишається актуальним в Україні, поряд з усіма викликами, які стоять перед нашою

державою. Саме сепаратизм є головною передумовою реальної загрози для системи національної безпеки в Україні, а також ефективного функціонування всіх

державних структур. До того ж, нівелюючи загрозу від проявів сепаратизму в органах державної влади, ставиться під загрозу збереження територіальної цілісності та суверенітету держави. Крім того, сепаратизм у системі публічної адміністрації неминуче призводить до дестабілізації всієї соціально-політичної системи, зокрема й послаблення економічно-соціальної основи держави та оборонного потенціалу. Сепаратизм як ідеологічний, етнічний рух залишається не лише українською проблемою, а однією з найсерйозніших проблем у світі, що потребує особливої уваги й у XXI столітті у зв'язку швидкоплинними геополітичними рухами та трансформацією сфер впливу між великими державами. Питання сепаратизму в органах державної влади – це дещо вужча проблематика, яка притаманна нашій державі з різних причин, проте загалом торкається існування самої держави, її державного управління та розвитку. Профільні органи, особливо у сфері безпеки, постійно натрапляють на нові маркери сепаратизму, тому аналіз цієї проблематики є вкрай актуальним.

Аналіз останніх наукових досліджень і публікацій. У науковій літературі проведено чимало досліджень щодо загального розуміння феномену сепаратизм, зокрема особливої уваги заслуговують наукові доробки таких вчених як: Ю. Барабаш, Н. Гуророва, С. Дрьомов, В. Погорілко, М. Рубашенко, М. Розумний, А. Місюра, В. Федоренко. А втім, питання аналізу передумов, причин та заходів попередження проявів сепаратизму в органах державної влади залишається вкрай актуальним.

**Метою статті** є аналіз проявів сепаратизму в органах державної влади та їх попередження. Реалізація поставленої мети передбачає виконання таких завдань: – проаналізувати передумови та причини появи та розвитку сепаратизму в органах державної влади; – дослідити історичний аспект поширення сепаратизму в органах державної влади; – провести аналіз методів запобігання поширення проявів сепаратизму в органах державної влади.

**Виклад основного матеріалу.** На сьогодні явище сепаратизму залишається

актуальним у нашій державі, навіть попри повномасштабну агресію зі сторони РФ проти України. Насамперед, сепаратизм безпосередньо ставить під загрозу всю систему національної безпеки держави, навіть нормальне функціонування всіх державних інституцій всередині країни. Як наслідок, насичена елементами сепаратизму державна система призводить до дестабілізаційних процесів всієї політичної системи, загостренню питання територіальної цілісності і суверенітету держави, послабленню економічно-соціальної складової та всієї потужності держави. З доктринальної точки зору, категорія сепаратизм містить чимало наукових підходів до його розуміння, залежно від вектору наукової проблематики. З погляду впливу маркерів сепаратизму на державні органи, то найбільш влучним видається така дефініція: сепаратизм – негативне явище, що потенційно має місце у будь-якій державній системі управління, активізується внаслідок певних соціально-економічних умов та подій, неминуче пов'язане з політичною та соціальною ситуацією в державі [1]. Найбільш гострим для всього державного механізму при прояві сепаратизму залишається так зване прагнення відповідних територіальних одиниць в державі до відокремлення, тобто отримання більшої частки політичної самостійності, що зі свого боку впливає на суверенітет і територіальну цілісність самої держави. Однією із головних передумов успіху сепаратистських рухів в державному механізмі залишається прагнення так званої опозиційної частки щодо реалізації особистих інтересів, які не ототожнюються з декларованим рухом держави [2]. До того ж, серйозним недоліком в системі державного управління може стати грубе та систематичне порушення передбачених прав на місцеве самоврядування або автономії. Через такі дії часто виникають суперечки з централізацією влади в одному місці, що нівелює можливість здійснювати власні владні повноваження на місцях зі сторони відповідних регіонів. Починаючи з часів набуття Україною незалежності, це питання, на жаль, залишалось суто теоретичним, оскільки державно-владний процес в країні продовжу-

вав здійснювати заходи до централізації влади, що негативно впливало на задоволення регіональних проблем деяких регіонів зокрема, внаслідок неефективного законодавства в муніципальних питаннях. Органи державної влади на місцях мали величезний вплив на профільні органи місцевого самоврядування, що негативно вплинуло на деякі погляди щодо всієї публічної адміністрації та знизило довіру громадян до неї [3]. Однак, головними передумовами організації сепаратизму в органах державної влади стала російська інформаційна політика проти України, яка мала на меті зниження військових, економічних потужностей нашої держави та підбив довіри до органів державної влади. Накопичення сепаратистських маркерів в органах державної влади в Україні було гарно продумано та націлено на підбив державності, соціального балансу та стабільності, політичної обумовленості.

З історичної точки зору, в Україні поняття «сепаратизм» набуло активного застосування з середини 2000-х років і передусім торкається саме проросійських рухів та настроїв загалом. Органи державної влади геть не одразу почали організацію протидії таким рухам, зокрема, Окружний адміністративний суд міста Києва повністю задовольнив позов Міністерства юстиції України щодо припинення діяльності політичної партії «Русское единство» лише на початку проведення АТО у 2014 році. У провадженні Міністерство юстиції надало низку доказів антидержавної діяльності партії, включно з публікаціями, серед інших – на офіційному сайті партії, а також відеосюжети. Причому головний з яких – це сюжет про підписання головою партії С. Аксьоновим так званого «договору» про входження АР Крим до складу Російської Федерації після його окупації збройними силами росії. Стає очевидним той факт, що саме підписання цього незаконного і антиконституційного документу з боку С. Аксьонова вже підтверджує, що він здійснював антидержавну політику спрямовану на порушення територіальної цілісності і незалежності держави. Отже, можна стверджувати, що реальна боротьба із заборонаю діяльності проросійських партій, які прямо керува-

лися зі сторони рф розпочалося лише після початку російської агресії у 2014 році. Варто звернути увагу ще на той момент, що найчастіше першим маркером сепаратизму називають інформаційну політику, проте виникають й інші засоби поширення антидержавних процесів, зокрема й зосередження кадрових ресурсів сепаратизму в органах державної влади. Саме це створює додаткові механізми протидії зі сторони публічної адміністрації на здійснення латентної агресії проти іншої держави [4]. За допомогою просування потрібних настроїв у діяльність органів державної влади, фактично підривається офіційна позиція держави, послаблюється державний механізм у галузі безпеки, що згодом значно полегшить здійснення ворожих намірів проти такої держави. Щодо України, то саме концентрація в органах державної влади всіх рівнів кадрових ресурсів сепаратистської діяльності безпосередньо вплинула на початок військових дій зі сторони росії проти України, що були формально замасковані під ворожі громадянські настрої різних регіонів, а згодом і на рефлексію процесів самовизначення східної частини держави, що цілком контролювалось зі сторони рф, надаючи фінансову та військову гарантію діяльності такої групи. Це дає змогу стверджувати, що протидія концентрації та масового потоку сепаратистських настроїв в органи державної влади є головним завданням всієї держави щодо недопущення використання публічної адміністрації в якості інструменту задоволення власних потреб агресора.

У науковій літературі виділяють декілька підходів у розумінні причин сепаратизму в державі. З точки зору обраної тематики дослідження, пропонуються такі причини поширення маркерів сепаратизму в органах державної влади України: внутрішньополітичні, зовнішньоекономічні, етнічні, релігійні, територіальні та культурні. Кожна з них так чи інакше впливає на діяльність органів державної влади, паралізуючи ефективну політику стримування зі сторони держави, саме через кадрову організацію роботи [5]. Проте не лише кадрові ресурси стають причинами появи та розвитку маркерів сепаратизму в орга-

нах державної влади. Застаріла структура державного механізму, радянські підходи до розуміння державних стандартів, застаріле законодавство, корупційні фактори та багато інших причин стають наслідком негативних явищ всієї системи публічної адміністрації [6]. З 2014 року розпочалась активна трансформація державної системи управління, особливо в аспекті забезпечення внутрішньої та зовнішньої безпеки. Оновлення підходів до виконання покладених функцій державного органу, зміна вектору цінностей, оновлення керівного складу профільних органів та інші зміни стали важливим інструментарієм розвитку державного управління в Україні. Передусім такі зміни покликані викликом безпеки в державі, захисту її територіальної цілісності та суверенітету. Найбільших змін зазнали такі органи: трансформована Національна поліція України та Служба безпеки України, як ключові органи стримування та поширення підривних заходів проти України. Паралельно створюються і нові державні органи, що покликані унеможливити поширення сепаратизму в публічній адміністрації, навіть через корупційні фактори, а це зокрема Національна гвардія України, Національне агентство запобігання корупції, Державне бюро розслідувань. Важливим залишається не тільки сам факт створення таких органів, але й інноваційний підхід до організації своєї діяльності кожного з них, особливо в аспектах підбору професіональних кадрів, проведення конкурсу, зростання критеріїв відбору з погляду забезпечення та гарантії національних інтересів держави [7]. Вагоме значення для недопущення посилення проявів маркерів сепаратизму мають регіональні еліти. Фактично відношення органів державної влади до таких груп має певне значення для настроїв на відповідних територіях. Деякі угруповання, що мають соціальну підтримку в таких регіонах максимально зацікавлені у зростанні свого впливу на вищий рівень, а один із найефективніших способів цього досягти – через органи державної влади, нівелюючи основними принципами та нормами. Дещо слабші угруповання не мають відповідного доступу до ресурсів, яких було б достатньо для того, щоб вони

становили реальну загрозу для суверенітету держави крізь призму поширення сепаратистських дій [8]. Варто зауважити, що великого значення для боротьби з сепаратизмом в органах державної влади набуває факт особливості національного менталітету, що не допускає зростання несправедливості та порушення основних принципів співжиття.

Не менш важливою групою причин поширення сепаратизму в органах державної влади залишаються наявність зовнішньої підтримки такої діяльності. Зовнішні союзники можуть надавати всі необхідні ресурси, зручну інформаційну підтримку діям, використовувати дипломатичний, а іноді й збройний, тиск на допомогу сепаратистським настроям. Така ж ситуація існувала в органах державної влади та в політичних партіях, де топ-керівники отримували величезну різноманітну допомогу для здійснення покладених на них завдань щодо дестабілізації ситуації в Україні, або значного послаблення відповідної галузі діяльності держави для зловживанням цим зі сторони агресора. На практиці: через накопичення негативних настроїв в безпекових органах, наша держава зазнала удару по критичних точках забезпечення власної безпеки. Отже, головними причинами поширення сепаратизму в органах державної влади стали одразу декілька аспектів, а саме:

- історичний – довготривале перебування кваліфікованої більшості території нашої держави у складі СРСР, внаслідок тиску зі сторони радянської системи, що сильно вплинуло на розуміння сучасного державного управління і оцінку цінностей незалежності;

- етнічний – велика частка сучасної України безпосередньо має тісні, а іноді й родинні зв'язки з рф, а західна частина України з іншими суміжними державами, що впливає на роботу місцевої ланки органів державної влади;

- економічний – недостатній рівень фінансового забезпечення співробітників органів державної влади вплинув на поширення антиукраїнських настроїв, зокрема шляхом корупційних зв'язків з профільними структурами рф. До того ж, через недостатній рівень фінансового

забезпечення органів державної влади, ті не у повній мірі можуть ефективно здійснювати покладені на них обов'язки;

– промисловий – наявність великого розриву в рівнях соціального та економічного навантаження між частинами України, що впливає на діяльність органів державної влади та отримання доходу до Державного бюджету України. Стимулювання органів державної влади до пошуку порушення рівності в умовах праці є окремим маркером сепаратизму в промислових регіонах на кшталт Донбасу. Крім того розмите правове регулювання діяльності профільних органів державної влади в критичних сферах має наслідок – абсолютно стихійну, нелогічну регіоналізацію функцій органів публічного управління;

– мовний – частина співробітників органів державної влади або не володіють, або не використовують українську мову під час виконання своїх службових обов'язків, що надає додаткового маркеру сепаратизму під час тиску зовнішнього чинника на мовне питання в Україні. Лише внаслідок агресії проти України, держава починає серйозно ставитись до врегулювання мовного питання під час виконання державних функцій, наголошуючи на можливість комунікації лише державною мовою.

Для дотримання обраного вектору розвитку держави, унеможливлення поширення сепаратистських рухів в державних органах у доктринальному полі пропонують дві групи методів, а саме: репресивні та ненасильницькі. Що ж до репресивних методів, то під ними слід розуміти силову діяльність держави щодо недопущення сепаратизму та неминучого покарання за неправомірні дії [9]. Така група методів матиме ґрунтовний вплив лише у випадку повного контролю над усією системою органів державної влади, тобто у разі повного доступу до діяльності кожного структурного елементу системи та добре налагодженої правоохоронної та судової систем, щоб оперативно притягнути осіб до відповідальності за порушення національних інтересів держави. Ця група методів застосовується в Україні, проте з мінімальною ефективністю, через велику кількість практичних аспектів, як-то

наявність нормативного закріплення процедури, так і фактичного доставлення осіб до правоохоронних органів, оскільки частина з них переховуються за її межами [10]. Основа таких методів – карально-превентивний ефект, тобто здійснення тиску на саму особу, що така діяльність є караною, та застереження інших осіб від повтору таких дій. Друга група методів – ненасильницькі – це комплекс заходів щодо унеможливлення поширення сепаратистських настроїв в органах державної влади з пріоритетом на політичний та економічний характер таких заходів. Зокрема, мова йде про розподіл владних повноважень через декілька ланок органів державної влади, заздалегідь продуману та обумовлену територіальними особливостями політику держави (мовні, історичні, релігійні аспекти), децентралізацію владних повноважень та підтримку місцевого самоврядування, розширення компетенції органів державної влади на місцях, ефективну інформаційну політику не тільки для населення, а й для органів державної влади, ліквідацію поширення інформаційної кампанії зі сторони сепаратистських рухів, створення системи додаткових заохочень і винагород для співробітників органів державної влади за належну службу. Вбачається, що саме друга група методів є більш дієвою для отримання бажаного результату для публічної адміністрації, оскільки саме вона має глибшу основу недопущення маркерів сепаратизму в органах державної влади завдяки тому, що такі органи та їх співробітники отримують додатковий стимул для здійснення належної службової діяльності [11]. Однак, перша група методів також може бути у правовому арсеналі держави, оскільки притягнення винних осіб до відповідальності за посягання на територіальну цілісність, порушення конституційного ладу, сприяння таким діям іншим особам, організаціям чи державам має бути максимально обмежена. На сьогодні, наша держава почала використовувати синергію таких методів, що видається позитивним явищем боротьби з сепаратизмом не тільки в органах державної влади, але й серед соціального підґрунтя.

**Висновки і пропозиції.** Як підсумок, сепаратизм в органах державної влади має надзвичайно негативний характер для діяльності всієї системи державного управління, оскільки дає можливість прямо впливати на систему безпеки, конституційний лад держави, політичну та економічну складові. До того ж, саме через маркери сепаратизму в органах публічної влади зростає соціальна напруженість в самій державі, що значно полегшує проведення підривної діяльності всередині держави. На жаль, Україна також зіткнулася з подібною діяльністю зі сторони РФ, що спричинило тяжкі наслідки для нашої держави. До початку збройної агресії на території України, фактично була створена дворівнева модель регіональної двокультурності зокрема й в рядах державних структур, що неминуче впливає на владно-державні маркування та поведінку суб'єктів владних повноважень. Головна проблема в тому, що це спричинило так звану «змагальну діяльність» в системі національної безпеки і значно спростило агресивну діяльність РФ. Однак, Україна здійснила фундаментальну зміну у підходах до недопущення антиукраїнської діяльності всередині державних органів. Вже згодом були створені умови підбору кваліфікованих кадрів для забезпечення національних інтересів. Важливим аспектом залишається подальша українізація всього державного управління, зокрема шляхом проведення додаткових освітніх заходів для всіх суб'єктів владних повноважень, і навіть, остаточне закриття мовного питання та повне виконання покладених обов'язків у сфері національних інтересів. Недоліком залишається неоднозначне нормативне регулювання між центральними і місцевими ланками влади, а також з місцевим самоврядуванням.

#### **Список використаної літератури:**

1. Резнікова О. Міжнародний досвід боротьби із сепаратизмом: висновки для України : аналіт. доп. / О. Резнікова, А. Місюра, С. Дрьомов, К. Войтовський. К. : НІСД, 2016. С. 37.
2. Романюк Н. Сепаратизм як суспільно-політичне явище сучасності. URL: <https://internationalconference2014.wordpress.com/>.
3. Ключник Р. Сепаратизм як світова мегатенденція сучасності. *Політичний менеджмент*. 2011. № 6. С. 120–128.
4. Андріяш В. Сецесія в сучасному світі: ризики і загрози для України. *Науковий вісник «Демократичне врядування»*. 2013. Вип. 11.
5. Цебенко О. Феномен сепаратизму у сучасних міжнародних відносинах. *Humanitarian vision*. 2017. Vol № 3. С. 55–60.
6. Батиргареева В. С., Нетеса Н. В. Щодо проблеми визначення кримінально-правових форм сепаратизму. *Право і безпека*. 2014. № 1. С. 65–69.
7. Розумний М. Виклики національного самовизначення : [монографія] / М. Розумний. К. : НІСД, 2016. 196 с.
8. Карпец А. Сепаратизм в Україні та його соціальні причини / А. Карпец URL: <http://eizvestia.com/uk/politika-ukr/full/706-separatizm-v-ukraini-ta-jogo-socialni-prichini>.
9. Римаренко С. Індивідуальні та колективні права. Етнополітичний контекст / С. Римаренко. К.: Світогляд, 2013. С. 245.
10. Андріяш В. Сецесія в сучасному світі: ризики і загрози для України. *Науковий вісник «Демократичне врядування»*. 2013. Вип. 11.
11. Савойська С. сепаратистські тенденції у політичному просторі України. *Політичний менеджмент*. 2008. № 2(29). С. 76–88.

#### **Akimov A. Markers of separatism in government bodies: causes, preconditions, discussion and prevention (prevention and preventive activities)**

*despite Ukraine's active struggle for its territorial integrity, sovereignty and national identity, the phenomenon of separatism still remains relevant in our country today. Separatism, as a socio-economic phenomenon along with ideological and ethnic background, remains not only a Ukrainian problem, but also one of the most serious problems, which warrants special attention in the 21st century due to ultra-fast geopolitical changes in the world and transformation of spheres of influence between states. That is why the article examines the main manifestations of separatism in the state authorities of Ukraine, their prerequisites and reasons for their appearance and spread. The article analyzes the influence of separatism in state authorities on the eve of the armed aggression of the Russian Federation against our state. Since 2014, an active transformation of the state management system has begun,*

*especially in the aspects of ensuring internal and external security. The article examines the main factors preventing the spread of separatism in state authorities, in particular possible methods of activity on the part of the state. In the conditions of martial law, such changes are designed to challenge security in the state, protection of its territorial integrity and sovereignty. The study proposes new measures to reduce the level of separatism in state authorities and the effectiveness of their detection. From the point of view of the construction of the state mechanism, such bodies as: the transformed National Police of Ukraine and the Security Service of Ukraine, as the key bodies of deterrence and the spread of subversive measures against Ukraine, underwent the greatest changes. The article examines the issue of coordination of these bodies and their influence on the prevention of separatism in state authorities. Renewal of approaches to the performance of the assigned functions of the state body, change in the vector of values, renewal of the management structure of specialized bodies and other changes have become an important tool for the development of public administration in Ukraine. Thus, such changes are designed to challenge security in the state, protection of its territorial integrity and sovereignty. The article examines the issue of preventing the appearance of markers of separatism in the future.*

**Key words:** *state body, public administration, separatism, prevention of separatism, aggression, state administration, threat to territorial integrity and sovereignty.*