О.Л. Хитра

РЕАГУВАННЯ НА КРИЗОВІ СИТУАЦІЇ, ЩО ЗАГРОЖУЮТЬ НАЦІОНАЛЬНІЙ БЕЗПЕЦІ УКРАЇНИ: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ РЕАЛІЗАЦІЇ ТЕОРІЇ ТА ДОСВІДУ

Львів
Растр-7
2019

Рекомендовано Вченою радою Приватного вищого навчального закладу «Львівський університет бізнесу та права» (протокол № 3 від 14 листопада 2018 р.)

Рецензенти:

О. Ю. Синявська – доктор юридичних наук, професор, професор кафедри правоохоронної діяльності та поліціїстики Харківського національного університету внутрішніх справ

Т. Ю. Ткачук – доктор юридичних наук, доцент, заступник завідувача кафедри організації захисту інформації з обмеженим доступом Навчально-наукового інституту інформаційної безпеки Національної академії Служби Безпеки України

Відтворення всієї книги чи якої – небудь її частини будь – якими засобами або в якій – небудь формі, у тому числі в Інтернеті, без письмово дозволу видавництва забороняється

Хитра О. Л. Реагування на кризові ситуації, що загрожую
Ч 68 національній безпеці України: адміністративно-правові засади реалізації теорії та досвіду: монографія: – Львів: Растр-7, 2019. – 398 с.

ISBN 978-617-7726-57-8

© Хитра О.Л., 2019

© Видавництво “Растр-7”, 2019

ЗМІСТ

ВСТУП.....**Ошибка! Закладка не определена.**7

РОЗДІЛ 1

ХАРАКТЕРИСТИКА ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНИХ ЗАСАД

РЕАГУВАННЯ НА КРИЗОВІ СИТУАЦІЇ,

1.1 Концептуальні підходи до категорії «кризові ситуації,

3.2 Реагування на кризові ситуації, що загрожують

1.3 Розвиток реагування на кризові ситуації,

що загрожують національній безпеці України

1.4 Сутнісні ознаки реалізації державної політики реагування

РОЗДІЛ 2

СУБ’ЄКТИ РЕАГУВАННЯ НА КРИЗОВІ СИТУАЦІЇ,

2.1 Система суб’єктів реагування на кризові ситуації,

2.1.1 Проблеми цивільного контролю за суб’єктами реагування

2.2 Роль та місце Державної служби України з надзвичайних ситуацій

2.3 Підрозділи цивільно-військового співробітництва

як суб’єкти реагування на кризові ситуації,

РОЗДІЛ 3
ПРАВОВІ МЕХАНІЗМИ РЕАГУВАННЯ НА КРИЗОВІ СИТУАЦІЇ,
Щ
3.1 Інформаційно-правові механізми реагування на кризові ситуації,
щ
3.2 Механізми адміністрування реагуванням на кризові ситуації,
3.3 Механізми реагування на кризові ситуації,
що загрожують національній безпеці у сферах
інноваційно-правового та адміністративно-правового
3.4 Міжнародно-правові механізми реагування
на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці
3.5 Кримінально-правові механізми реагування на кризові ситуації,
3.6 Відшкодування моральної шкоди та система правової допомоги
постраждалим під час реагування на кризові ситуації,
РОЗДІЛ 4
РОЗРОБЛЕННЯ КОНЦЕПЦІЇ РЕАГУВАННЯ НА КРИЗОВІ СИТУАЦІЇ,
4.1 Концептуальні положення щодо удосконалення реагування
4.2 Організаційно-правове забезпечення реалізації удосконалення
концепції реагування на кризові ситуації,
4.3 Всебічне забезпечення реагування військових формувань та
правоохоронних органів на кризові ситуації,

Розвиток нормативно-правового забезпечення з реагування

РОЗДІЛ 5
ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ
ВІЙСЬКОВИХ ФОРМУВАНЬ ТА ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ
ЩОДО РЕАГУВАННЯ НА КРИЗОВІ СИТУАЦІЇ,

5.1 Розвиток планування та здійснення реагування
на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці
на основі спроможностей військових формувань та

5.2 Застосування новітньої методології права
у правозастосовній діяльності під час реагування на кризові ситуації,

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ 321

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ

АПЗ БСГ – Адміністративно-правове забезпечення безпеки суб'єктів господарювання

ВР України – Верховна Рада України

ДСНС – Державна служба України з надзвичайних ситуацій

ЄС – Європейський Союз

ІБ – інформаційна безпека

КУ – Конституція України

ККУ – Кримінальний кодекс України

КПК України – Кримінальний процесуальний кодекс України

КУпАП – Кодекс України про адміністративні правопорушення

МВС України – Міністерство внутрішніх справ України

МОП – Міжнародна організація праці

НАТО – Організація Північноатлантичного договору

НАЕР – Національне агентство України з питань забезпечення ефективного використання енергетичних ресурсів

ООС – Операція об'єднаних сил

ОБСЄ – Організація з безпеки і співробітництва в Європі

ООН – Організація Об'єднаних Націй

ПЕК – паливно-енергетичний комплекс

ПЕР – паливно-енергетичні ресурси

РСЗ – Розвідувальна система запобігання

СОБ України – Стратегічний оборонний бюлетень України

СБОУ – Сектор безпеки і оборони України

ВСТУП

Світовий глобальний розвиток суспільства у намаганні до стабілізації свого політичного й соціально-економічного стану стикається з постійною протидією військовим, екологічним, епідеміологічним, психологічним та іншим небезпечним виявам, що загрожують національній безпеці будь-якої держави.

Події останнього двадцятиріччя свідчать про яскравий приклад виникнення численних кризових явищ у різних країнах світу. Україна не є винятком у спробах вирішення зазначеної проблеми, зокрема у здійсненні реформування сектору безпеки і оборони України, а також урегулювання правовідносин щодо впровадження державних стандартів соціальних послуг кризового та екстреного втручання.

Потреба у розробленні наукової моделі положень адміністративно-правових засад реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці України, потребує від представників правничої науки та юристів-практиків виконання низки концептуальних завдань щодо визначення нової системи інституцій, яка б відповідала сучасним вимогам та оперативно реагувала на зміни, що відбуваються з настанням кризової ситуації в житті суспільства, та спрямовувала свою діяльність на захист національних інтересів і цінностей від зовнішніх і внутрішніх загроз, які загрожують національній безпеці України та кожній із її складових.

Зважена державна політика реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, є необхідною умовою впровадження глобальних Цілей сталого розвитку на період до 2030 року, ухвалених на Саміті ООН та активізації Стратегії сталого розвитку «Україна–2020», мета якої полягає в оновленні доктринальних та концептуальних підходів до забезпечення національної безпеки, гарантій безпеки життя та здоров’я людини, створення ефективної державної системи кризового реагування за провідної ролі Ради національної безпеки і оборони України.

У наукових дослідженнях вітчизняних та закордонних науковців окремими питаннями розглядалася загальна характеристика правових режимів, що запроваджуються під час виникнення кризових ситуацій, зокрема у працях: О. Бандурки, А. Басова, С. Бєлая, О. Гуляка, І. Євтушенка, О. Комісарова, С. Кузніченка, В. Лаптія, С. Магди, В. Мирошниченка, В. Настюка, О. Негодченка, Г. Перепелиці, В. Плішкіна, Г. Пономаренко, М. Саакяна, М. Стрельбицького, Д. Талалая, О. Шаптали, Х. Ярмакі та ін. Також проблеми правового забезпечення безпеки стали предметом розгляду фахівцями галузевих правових наук у дослідженнях С. Діденка, В. Доненка, Т. Коломоєць, В. Колпакова, Я. Кондратьєва, В. Крутова, О. Мірошниченка, Д. Никифорчука, О. Остапенка, Ю. Римаренка, С. Сафронова, В. Тація, Н. Філіпенка, Ю. Шемшученка.

Тимчасом, попри наукові розвідки, які, безперечно, посідають вагоме місце у сфері забезпечення безпеки, комплексних наукових досліджень, присвячених проблемам адміністративно-правових засад реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці України, та вироблення їх науково-практичної моделі, не було проведено. До того ж, основна увага зосереджувалася лише на питаннях реагування на окремі кризові явища зі застосуванням військових формувань і правоохоронних органів. Відсутність такого дослідження правовідносин у цій сфері засвідчує його наукову і практичну значущість.

Від інших праць, у яких досліджувалися питання адміністративно-правових засад реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці України, дану монографію відрізняє підвищена увага до його

РОЗДІЛ 1
ХАРАКТЕРИСТИКА ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНИХ ЗАСАД РЕАГУВАННЯ НА КРИЗОВІ СИТУАЦІЇ, ЩО ЗАГРОЖУЮТЬ НАЦІОНАЛЬНІЙ БЕЗПЕЦІ

1.1 Концептуальні підходи до категорії «кризові ситуації, що загрожують національній безпеці України» у правовій науці

Події останнього десятиліття наводять яскравий приклад виникнення багатьох кризових явищ у різних країнах світу. Світова фінансова криза, її економічні та соціально-політичні наслідки негативно вплинули на безпекову складову суспільного життя та призвели до необхідності розгляду у науці і запровадження у практику управління державою поняття «кризові ситуації, що загрожують національній безпеці».

Із 2013–2014 року Україна не є винятком у цьому процесі, а керівництво країни постійно здійснює спроби як системного реформування сектору безпеки і оборони України, так і вирішення деяких кризових ситуацій, протидії кризовим явищам в певних сферах, утворення «антикризових інституцій», перегляду повноважень органів, утворених для реагування на різні кризові ситуації тощо.

Зазначені проблеми, їх різні аспекти вітчизняними й закордонними вченими та фахівцями зазвичай прийнято групувати навколо системи забезпечення національної безпеки. Водночас у відповідних наукових працях вітчизняних авторів часів незалежності таке групування переважно здійснювалося навколо проблем утворення та вдосконалення державних та соціальних систем реагування на надзвичайні ситуації соціального характеру та/або взаємодії сил охорони правопорядку у межах наявної «Єдиної державної системи» за цих обставин. На наш погляд, переосмислення теоретико-методологічних засад реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, має відбуватися з урахуванням розуміння

того, що будь-яка система прагне до стабільного стану і хоче уникнути хаосу. Водночас у працях більшості і сучасних вітчизняних авторів, і авторів минулого така «стабільність системи» пов'язана із спрямованістю «процесів», які в ній відбуваються на подолання криз; останні, разом із хаосом, визначаються як перешкоди розвитку самої системи. Відповідно, як уже констатувалося [1], за найзагальнішого тлумачення проблеми утворюється уявлення, що процес подолання кризи має надати імпульс розвиткові системи, передбачає набуття нових якостей її складовими тощо.

Серед розмаїття тверджень щодо категорії «криза», за зауваженням І. К. Бредкіної та Ю. А. Сімеха, можливо виокремити три основні напрями – об'єкти наукових досліджень:

1) криза виконує руйнівну функцію, загрожує життєздатності системи;

2) криза руйнує, але призводить до подальшого розвитку та переходу на інший якісно новий стан існування системи;

3) криза є лише порушенням рівноваги у системі [2].

Також, на нашу думку, заслуговують на увагу та подальше використання як теоретична база нашого дослідження й запропоновані вказаними авторами характеристики «кризи», за яких вона (криза), має розглядатися як: «явище, ситуація або подія … кризовий стан системи – процес виникнення цієї події; ця зміна процесу є позитивною чи негативною, але призводить до виникнення потенційно негативних результатів. При цьому потенційними вони є тому, що зазначені негативні результати можна попередити за умови вчасного реагування на початковому етапі виникнення кризи … результати у будь-якому випадку не можуть бути позитивними» [2].

Кризові явища та ситуації, як матеріальне відображення «кризи» у режимі реального часу, дають можливість розглядати подібні факти як достатньо самостійний предмет дослідження, вивчення яких із 70-х років XX ст. дало змогу сформувати певний категоріальний апарат та визначити основні об'єкти дослідження феномена кризи представниками різних галузей знань, зокрема:

ситуація»; 2) класифікація криз, у тому числі із виокремленням тих, що загрожують національній безпеці; 3) моделювання розвитку криз у різних сферах суспільного життя чи галузях господарства; 4) налагодження кризових комунікацій та прийняття рішень у кризових умовах; 5) вироблення державної політики та стратегії кризового реагування; 6) напрацювання способів запобігання кризам у різних сферах та суспільстві загалом.

Водночас у рамках правничої науки поняття «криза» хоча й використовується, але не віднайшло свого широкого застосування. Так, на підставі аналізу нормотворчості останніх років можливо відмітити лише напрацювання у правничій термінології понять «кризові ситуації», «кризове втручання», «кризове консультування» та «кризове реагування на воєнні загрози» із відповідною сферою їх використання під час врегулювання відносин цивільного захисту, авіаційної безпеки, безпеки ядерних матеріалів, де Україна є учасником міжнародних угод або міжнародних програм, відносин особливого партнерства між Україною та НАТО, а також відносин упровадження державних стандартів соціальних послуг кризового та екстреного втручання.

Кризова ситуація у цивільній авіації – це ситуація, що склалася внаслідок вчинення протиправних і навмисних дій, пов’язаних із посяганням на нормальну, регулярну і безпечну діяльність цивільної авіації, що спричинили нещасні випадки з людьми, майнові збитки, акти незаконного втручання або створили реальну загрозу таких наслідків [3].

Кризова ситуація на ядерних установках та в системах фізичного захисту ядерних матеріалів – це ситуація, що склалася або може скластися внаслідок вчинення або загрози вчинення диверсії, крадіжки або будь-якого іншого незаконного вилучення ядерних матеріалів [4].

Кризова ситуація з огляду екстреного (кризового) втручання – це ситуація, в якій з’являється набір травматичних подій, обставин, із яких людина не може вийти, не змінивши їх. Кількість можливих варіантів змінювати ці обставини незначна, будь-яка спроба змін обставин

традиційними чи звичайними способами може призвести до погіршення ситуації, до зменшення можливостей та ще більшого обмеження дій [5]. При цьому кризове та екстрене втручання – це термінове втручання в кризову ситуацію з метою негайного усунення або мінімізації наслідків такої ситуації, надання допомоги та підтримки, спрямованої на її подолання [5].

Кризове консультування – це консультування, що застосовується у разі необхідності надання отримувачам соціальної послуги, які перебувають у стані кризи, термінової допомоги, спрямованої на емоційну підтримку й увагу до їхніх переживань, усвідомлення впливу кризової ситуації, розширення свідомості та підвищення психологічної компетентності, зміну ставлення до проблеми (від «глухого кута» до «вибору рішення»), підвищення стресової та кризової толерантності, відповідальності отримувача, засвоєння нових моделей поведінки [5].

Щодо останнього слід виокремити закладений у зміст поняття ймовірний зв’язок «кризи» або «кризового стану отримувача соціальної послуги» з певними обставинами, які, з одного боку, можуть бути наслідком відсутності контролю поведінки певної особи з боку держави або загальною неефективністю апарату державного примусу, а з іншого, – наслідком надзвичайної ситуації чи небезпечної події, та, відповідно, бути «прив’язані» до форм та методів публічного адміністрування, зокрема, прийняття рішення щодо уведення в дію заходів цивільного захисту щодо такої особи, захисту території її життєдіяльності, її майна тощо.

Розуміючи різнорівневість зазначених підходів щодо кризового попередження та кризового реагування за вказаних обставин наголосимо, що державою мають застосовуватися й різні підходи до формування й реалізації відповідної державної політики. Так, кризове попередження в сучасних умовах набуло різних форм, зокрема й закупівлі українським покупцем, визначеним у ст. 2 Угоди між Урядом України та Урядом Французької Республіки щодо офіційної підтримки у створенні єдиної системи авіаційної безпеки та цивільного захисту в Україні, у французького постачальника

гелікоптерів і відповідних товарів, робіт і послуг у межах офіційної підтримки Французької Сторони у формі кредиту для створення єдиної системи авіаційної безпеки та цивільного захисту в Україні [6].

Щодо кризового реагування слід акцентувати на більш сталих підходах, які ґрунтуються на положеннях Кодексу цивільного захисту України. Як вказано у ст. 4 Кодексу цивільного захисту України, він (цивільний захист) є функцією держави, спрямованою на захист населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій шляхом запобігання таким ситуаціям, ліквідації їх наслідків і надання допомоги постраждалим у мирний час та в особливий період [7]. Відтак будь-яка «криза», яка, за сукупністю кваліфікованих за фізичною, хімічною, біологічною чи іншою дією (впливом) небезпечних чинників, призводить до перевищення нормативних показників таких чинників та створює загрозу життю та/або здоров'ю людини, насамперед, має позначатися як надзвичайна ситуація, а її «вирішення» покладатися на Єдину державну систему цивільного захисту.

Відповідно до Положення про єдину державну систему цивільного захисту, така система виконує завдання, визначені у ст. 8 Кодексу цивільного захисту України, та є сукупністю органів управління, сил і засобів центральних та місцевих органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, виконавчих органів рад, підприємств, установ та організацій, які забезпечують реалізацію державної політики у сфері цивільного захисту [8].

Своєю чергою, із появою у 2015 р. поняття «кризова ситуація рівня надзвичайної ситуації» [9] до вказаного твердження слід додавати зв'язок відповідної «обстановки» із класифікацією кризових ситуації за рівнями, якими є:

1 рівень – кризова ситуація рівня раннього попередження;

2 рівень – кризова ситуація рівня попередження;

3 рівень – кризова ситуація рівня надзвичайної ситуації.

За таких умов, з урахуванням норм Кодексу цивільного захисту України, «кризу першого рівня» слід розглядати як наявність прогнозу небезпечної події – події, у тому числі катастрофи, аварії, пожежі, стихійного

лиха, епідемії, епізоотії, епіфітотії, яка за своїми наслідками становить загрозу життю або здоров'ю населення чи призводить до завдання матеріальних збитків; [7] «кризу другого рівня» – як небезпечну подію, яка вже відбулася, але загроза життю або здоров'ю населення чи завдання матеріальних збитків все ще потенційні або незначні; «кризу третього рівня» – як обстановку на окремій території чи суб'єкті господарювання на ній або водному об'єкті, яка характеризується порушенням нормальних умов життєдіяльності населення, спричинена катастрофою, аварією, пожежею, стихійним лихом, епідемією, епізоотією, епіфітотією, застосуванням засобів ураження або іншою небезпечною подією, що призвела (може призвести) до виникнення загрози життю або здоров'ю населення, великої кількості загиблих і постраждалих, завдання значних матеріальних збитків, а також до неможливості проживання населення на такій території чи об'єкті, провадження на ній господарської діяльності (надзвичайну ситуацію) [7].

Розглядаючи питання співвідношення понять кризова та надзвичайна ситуації слід зважа

в якому «небезпечні чинники» на етапі реагування вбачаються більш вагомими. При цьому можливо спрогнозувати, що у межах кризового попередження така залежність не є визначальною.

Категорія «національні інтереси» має достатньо широке застосування у суспільній практиці, зокрема й у сферах державного управління, міжнародних відносин, гарантування національної безпеки. Щодо останньої сфери з метою реалізації державної політики національної безпеки, захисту національних інтересів в усіх сферах суспільного і державного життя у кожній країні світу утворено та постійно удосконалюються системи забезпечення національної безпеки. Щодо проблем, які потребують спільного вирішення або наслідки чи причини яких виходять за межі однієї країни, на договірній основі утворюються системи колективної безпеки.

Реалізація сучасної концепції національної безпеки України [10; 11] значною мірою залежить від комплексного використання багатьох чинників, зокрема економічних, політичних, науково-технічних, соціальних, духовних, військових та правових. Відповідно, сучасна система забезпечення національної безпеки України формувалася як організована державою на основі об’єднання єдиними та/або спільними цілями й завданнями щодо захисту національних інтересів, а також їх узгодження та/або спільної діяльності у межах законодавства України сукупність суб’єктів забезпечення національної безпеки. Із набуттям чинності Закону України «Про національну безпеку України» до функції організації було додано інтеграцію політики та процедур органів державної влади, інших державних органів, функції яких стосуються національної безпеки і оборони, сил безпеки і сил оборони, визначення систем командування, контролю та координації операцій сил безпеки і сил оборони, запровадження всеосяжного підходу до планування у сферах національної безпеки і оборони, із забезпеченням у такий спосіб демократичного цивільного контролю над органами та формуваннями сектору безпеки і оборони [12].

Відповідно до Воєнної доктрини України в умовах воєнного, надзвичайного стану і у разі виникнення кризових ситуацій, що загрожують

національній безпеці України, забезпечення координації і контролю діяльності органів виконавчої влади, правоохоронних органів та військових формувань має здійснювати Головний ситуаційний центр України [10]. Водночас подібні міркування на час оголошення Воєнної доктрини України 2015 р. не підтверджувалися нормами Закону України «Про основи національної безпеки України», в якому було визначено лише перелік таких суб'єктів, а єдиним способом їх об'єднання, зокрема й на рівні виконання окремих завдань, визнано Воєнну організацію держави – сукупність органів державної влади, військових формувань, утворених відповідно до законів України, діяльність яких перебуває під демократичним цивільним контролем із боку суспільства і безпосередньо спрямована на захист національних інтересів України від зовнішніх та внутрішніх загроз [13], та знайшли своє відображення лише у змісті Закону України «Про національну безпеку України». Разом з цим зазначена позиція законодавця щодо характеристики відносин за участі таких суб'єктів як цивільно-військових відносин та охоплення ними політичних, фінансово-економічних, соціальних та інших процесів у сфері національної безпеки і оборони [14], попри втрату чинності Закону України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави», знайшла своє відображення у чинних нормативно-правових актах щодо діяльності військово-цивільних адміністрацій, військово-цивільного співробітництва, гуманітарного розмінування, «реінтеграції» тимчасово окупованих територій тощо.

Наявність сукупності органів державної влади та військових формувань, які відповідно до вимог закону є учасниками військово-цивільних відносин у визначених сферах, дає змогу позначати таке коло суб'єктів як учасників вирішення кризової ситуації, що загрожує національній безпеці.

Своєю чергою, розроблення рішень щодо визначення стратегічних національних інтересів України, концептуальних підходів та напрямів забезпечення національної безпеки і оборони у політичній, економічній, соціальній, воєнній, науково-технологічній, екологічній, інформаційній та інших сферах належить до компетенції Ради національної безпеки та оборони України

(далі – РНБО), яка, зокрема, координує та контролює діяльність органів виконавчої влади у разі виникнення кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України [15]. При цьому слід зважати, що попри те, що вказана функція належить до однієї з трьох основних функцій РНБО, у 2014 р. поряд із поняттям «кризова ситуація, що загрожує національній безпеці» до змісту відповідного закону внесено узагальнююче поняття «кризова ситуація» із визначенням останньої як крайнього загострення протиріч, гострої дестабілізації становища в будь-якій сфері діяльності, регіоні, країні [16].

У зазначених стратегічних рішеннях щодо розвитку військово-цивільних відносин обидва поняття використовуються з різною метою. Так, «кризові ситуації, що загрожують національній безпеці» використовується з метою окреслення структури (напрямів) державної політики національної безпеки України, зокрема, підвищення обороноздатності країни та/або залучення підрозділів Національної гвардії України до підтримки операцій Збройних сил України, а також щодо питань поглиблення співробітництва з НАТО; поняття «кризові ситуації» – як відповідник поняття «конфлікт», із виокремленням можливості нарощування необхідних для його вирішення сил, завчасного планування необхідних витрат, формування єдиного механізму реагування.

Також слід зауважити, що Концепцією розвитку сектору безпеки і оборони України передбачено утворення національної системи реагування на кризові ситуації, яка діятиме окремо від аналогічної системи реагування на надзвичайні ситуації та охоплюватиме своєчасне і адекватне реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці. При цьому за перспективною моделлю сектору безпеки і оборони країни, який за своїм наповненням є подібним до Воєнної організації держави, останній має діяти у трьох правових режимах: 1) мирного часу, 2) кризової ситуації, що загрожує національній безпеці, 3) особливого періоду.

1.2 Реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці України

Ухвалення у 2018 році Закону України «Про національну безпеку України», яке відбулося у рамках реалізації низки інтеграційних заходів до систем колективної безпеки Європейського Союзу (далі – ЄС) та НАТО, багато в чому стало можливим завдяки тому, що Воєнна доктрина України 2015 р., яка є системою поглядів на причини виникнення, зміст і характер сучасних воєнних конфліктів, принципи і шляхи запобігання їх виникненню, підготовку держави до можливого воєнного конфлікту, а також на застосування воєнної сили для захисту державного суверенітету, територіальної цілісності, інших життєво важливих національних інтересів [10], визначила нову систему інституцій, які мають поєднуватися у Сектор безпеки і оборони та спрямовувати свою діяльність на захист національних інтересів від зовнішніх і внутрішніх загроз національній безпеці України.

Слід зважати, що як термін «сектор» у сучасній практиці публічного управління визначено певну структуру або її частину (структурний елемент), яка має яскраво виражену цільову спрямованість. Так, відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 15.10.2002 № 1550 «Про упорядкування структури апарату центральних органів виконавчої влади та його структурних підрозділів» він (сектор) утворювався для відокремлення виконання більш важливих та перспективних завдань від поточних [17], відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 12.03.2005 № 179 «Про упорядкування структури апарату центральних органів виконавчої влади, їх територіальних підрозділів та місцевих державних адміністрацій» – для виконання завдань за окремим напрямом діяльності органу виконавчої влади, функції якого неможливо поєднати з функціями інших структурних підрозділів [18], а також отримував статус самостійного структурного

підрозділу, але у практиці ЄС позначав структуру стосовно продукту або категорії продукту [19].

Своєю чергою, під час розгляду проблем безпеки, зокрема авіаційної безпеки, використовується інший термін «сектор (sector)» – частина району, часу, ділянка місцевості тощо [20; 21]. Щодо безпосереднього змісту Закону України «Про національну безпеку України» та пов'язаних із ним нормативно-правових актів, то вказане поняття «сектор безпеки і оборони» охоплює систему органів державної влади, Збройних Сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, правоохоронних та розвідувальних органів, державних органів спеціального призначення з правоохоронними функціями, сил цивільного захисту, оборонно-промислового комплексу України, діяльність яких перебуває під демократичним цивільним контролем і відповідно до Конституції та законів України за функціональним призначенням спрямована на захист національних інтересів України від загроз, а також громадяни та громадські об'єднання, які добровільно беруть участь у забезпеченні національної безпеки України [12].

Аналізуючи вказане визначення слід зауважити на викладені у його змісті системні характеристики (перебування підсистеми під демократичним цивільним контролем; функціональна спрямованість на захист національних інтересів України), поява яких є результатом тривалого розвитку теоретико-методологічних засад реагування на різні кризи. Так, Ф. Саганюк, І. Романов, В. Троцько та І. Вещицький ще у сектору воєнної безпеки [22] (оборони – доповнення наше – *О. Х.*). Важливим аспектом дослідження вказаних авторів є виявлення співвідношення сфери національної безпеки та сектору безпеки і оборони станом на 2008 р. (рис. 1.2.1) та станом на 2017 р. (рис. 1.2.2).

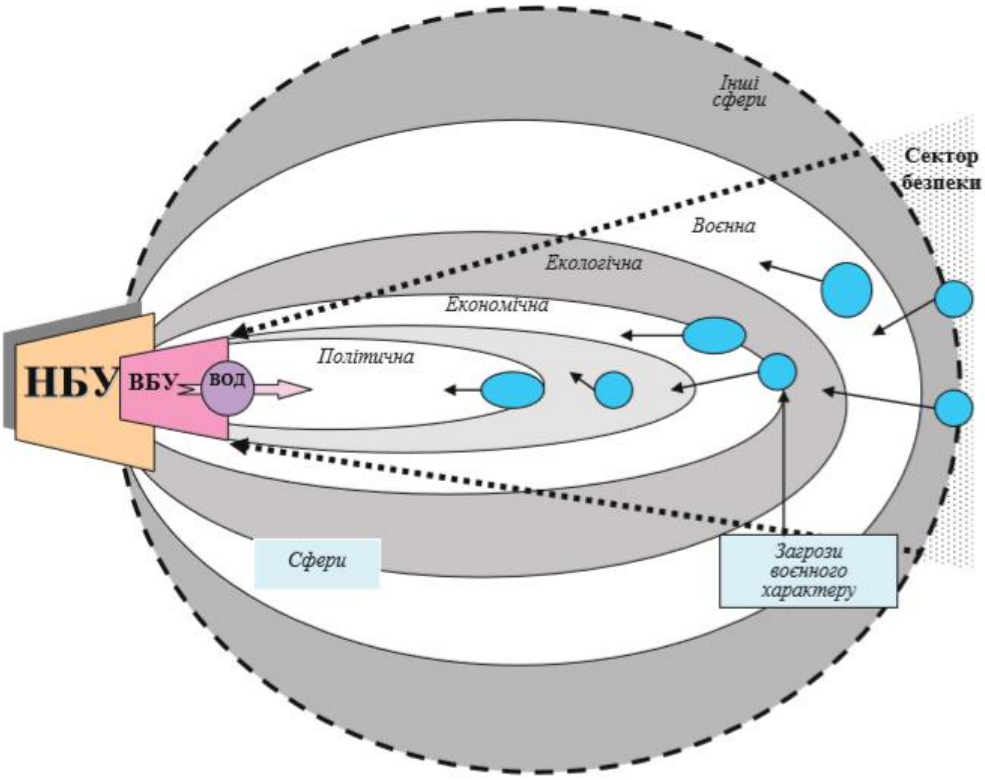

Рисунок 1.2.1. Співвідношення сфери національної безпеки та сектору безпеки і оборони станом на 2008 р. [22]

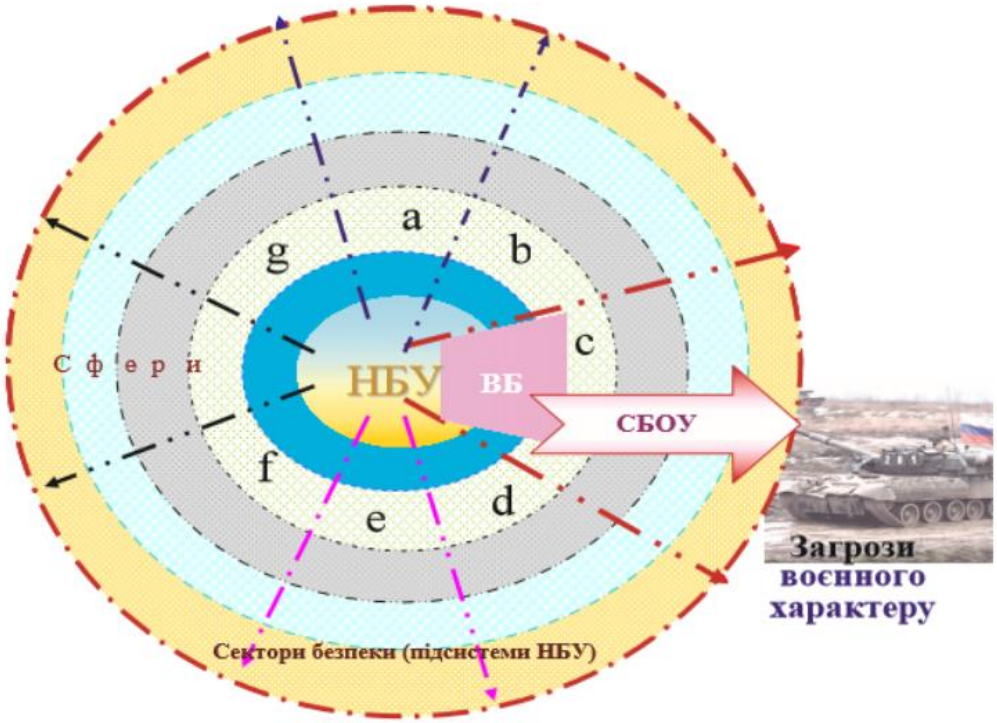

Рисунок 1.2.2. Співвідношення сфери національної безпеки та сектору безпеки і оборони станом на 2017 р. [23]

Літерами (a–f) вказаними авторами позначені сектори безпеки: державна, інформаційна, продовольча, екологічна, ядерна, прикордонна, кібернетична, сектор безпеки і оборони (СБОУ) тощо.

Зазначене, як і поява «нової системи» державних органів, завжди актуалізує питання функцій держави та їх розподілу між окремими державними органами у сучасній державі. Нагадаємо, що «функції держави» у більшості наукових та навчально-методичних праць визначаються як основні напрями діяльності держави, в яких відображаються та конкретизуються її завдання і цілі, виявляється зміст та соціальне призначення держави у суспільстві [24] із подальшою класифікацією та деталізацією.

Сучасним проблемам національної безпеки, різним аспектам її забезпечення приділено достатньо уваги і у науковій літературі, і в освітньому процесі у галузях знань 08 «Право» та 25 «Воєнні науки, національна безпека, безпека державного кордону», що сформовані згідно з переліками галузей знань та спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти [25] у 2015–2016 рр. Водночас у відповідних наукових працях основна увага приділялася питанням реагування, зокрема й засобами гарантування колективної безпеки, на окремі кризові явища всередині певної країни або у контексті акту збройної агресії стосовно неї та застосування при цьому військових формувань і спеціалізованих служб й правоохоронних органів обома сторонами. Отже, слід мати на увазі, що зміст проблеми національної безпеки тривалий час пов’язували із змістом тлумачення колективної безпеки як неможливості деяких країн вирішувати проблеми безпеки індивідуально та, як наслідок, необхідності компенсації недостатності економічного, військово-технічного, оборонного потенціалу, фінансового та інших ресурсів держави організацією групових систем безпеки [26].

Відповідно, як наголошували вказані автори, у такій ситуації сформувалося розуміння того, що забезпечення індивідуальної національної

безпеки однією державою неможливе без урахування стурбованості щодо власної безпеки з боку інших держав. При цьому всі члени певної спільноти безпеки відмовляються від застосування сили у відносинах один із одним і погоджуються допомагати кожній державі-учасниці, яка зазнала нападу з боку іншого члена співтовариства [26]. Вважаємо, що саме ці залежності детермінували розвиток держави від другої половини XX ст. до сьогодення.

Із іншого боку, колективна безпека «закріпилася» як система норм міжнародного права, яка регулює порядок колективного ухвалення на державному рівні рішень щодо застосування сили з метою підтримання або відновлення міжнародного миру та безпеки, через що може сприйматися «відірваною» від національних правових систем та національних інститутів протидії кризовим явищам. Як зазначено у Енциклопедії сучасної України, термін «колективна безпека» вперше запроваджено саме у практику міжнародних відносин у 1922 р. ще у рамках Ліги Націй.

Аналізуючи сучасні проблеми індивідуального забезпечення національної безпеки, фахівці Національного інституту стратегічних досліджень в аналітичній доповіді «Щодо шляхів подолання системної кризи та орієнтирів політики нового уряду України» зазначили, що Україна перебуває у стані системної кризи, негативні наслідки якої мають тенденцію до наростання в економіці, загострюють соціальні і політичні реакції у суспільстві тощо [27], а отже, вважаємо, доцільно розглядати обумовленість колективного чи індивідуального реагування на кризову ситуацію від її системності.

Відтак колективне реагування передбачає низку дій, спрямованих на постійне підтримання чи відновлення балансу сил, які полягають у перешкоджанні збройній агресії з боку будь-якого члена спільноти [28]. Слід ще раз зауважити, що попри це, у контексті функцій держави та антикризового управління, діяльність військових формувань і правоохоронних органів щодо підтримання «балансу сил» у межах

реагування на кризову ситуацію, що загрожує національній безпеці, залишається майже не дослідженою.

Серед найбільш загальних причин кризових явищ в сучасній Україні слід насамперед розглянути системні недоліки державного управління постсоціалістичного типу та незавершеність переходу до системи публічного адміністрування, штучний дисбаланс у структурах державної влади в Україні, заснований на політичній кон'юнктурі, перманентні порушення основновоположних прав і свобод людини й конституційних принципів взаємовідносин держави й суспільства, нехтування інституційними чинниками суспільного самовизначення й розвитку територіальних громад, зокрема й тими, що мали бути сформовані за кращими світовими взірцями. Саме останній чинник, на фоні виявів системної кризи, у 2013 р. суттєво підсилився різким погіршенням стану вітчизняної економіки та став однією з причин «Революції Гідності», її рушійних сил. Водночас реагування на кризову ситуацію, яка вже на той час почала загрожувати національній безпеці, не було системним та адекватним загрозам національній безпеці та, як наслідок, призвело до необхідності посилення реагування і на ситуацію загалом, і на окремі її вияви.

Необхідність вирішення вказаних проблем привертає увагу сучасних дослідників сектору безпеки і оборони України до змісту поняття функції держави та потребує визначення у ньому й подальшої класифікації складових «сучасної безпечної правової держави».

Слід зазначити, що саме методологія функціонального аналізу дає змогу розкрити змістові характеристики сучасної безпечної правової держави та її соціальне призначення [29, с. 175], а також усунути такі негативні явища, як конкуренція за функції, повноваження та державні ресурси між силовими відомствами, виконання «неприродних», непритаманних головному призначенню для конкретного органу завдань, дублювання повноважень у забезпеченні національної безпеки, на які вказує, зокрема, А. Є. Іванова

За позицією В. В. Волинця є потреба у розробленні такої моделі взаємної детермінації розвитку функцій держави та того соціального середовища, в якому, власне, й реалізується діяльність держави, органів державної влади, її посадових і службових осіб [31]. При цьому слід погодитися із загальними висновками цього автора та наголосити, що сама ідея визначення певної системи складових сучасної безпечної правової держави набуває сенсу лише тоді, коли сама держава розглядається у певному соціальному середовищі, на зміни в якому вона адекватно реагує, розбудовує відповідні відносини гарантування публічної (громадської) безпеки та правопорядку загалом, впливає на нього і які, своєю чергою, детермінуються тими об'єктивними процесами, зокрема й антикризовими, які притаманні цьому суспільству загалом.

Додатковим аргументом на користь такого припущення є спостереження Я. А. Жаліло, К. А. Кононенка, В. М. Яблонського та інших авторів, відповідно до якого характерною рисою системної кризи в сучасній Україні виявилася комплексність чинників, які, поступово накопичуючись, зрештою, призвели до різкого вибуху суперечностей [32, с. 4].

Проявляючись у різних кризових ситуаціях впродовж всієї новітньої історії України, суспільно-політичні та морально-етичні чинники спричинили у 2013–2014 рр. кризовий «вибух», який мав негативні наслідки для тогочасної Воєнної організації держави. Водночас події, які відбувалися, були спрямовані насамперед на утворення нової якості влади, а «наявність суспільного запиту на трансформацію та готовність до радикальних рішень через перезавантаження влади виступила водночас відповіддю на потребу якісної перебудови суспільства згідно із пріоритетами європейської інтеграції України та з урахуванням викликів післякризового світу» [32, с. 125].

Водночас автори Закону України «Про національну безпеку України» (2018 р.) виокремили не тільки позитивну, державоутворюючу

спрямованість «кризи», але й рівень сучасних загроз національній безпеці. Отже, за змістом цього Закону, володіючи певним потенціалом державотворення, кризова ситуація обов'язково має низку загроз національній безпеці та, відповідно, охоронюваним національним інтересам у кожній суспільній сфері. Таке становище, безумовно, впливає на терміновість вирішення проблеми утворення національної безпекової системи (сектор безпеки і оборони) у короткостроковій перспективі, потребує здійснення відповідного планування, а також розподілу під час виконання заходів, передбачених цим планом, функцій забезпечення безпеки і правопорядку у країні між окремими її підсистемами (складовими сектору безпеки і оборони).

Окремою функцією держави у напрямі, що розглядається, слід вважати координацію діяльності держави у секторі безпеки і оборони країни та, відповідно, перерозподіл повноважень між зазначеними підсистемами з огляду на рівень кризової ситуації. Так, відповідно до ст. 14 Закону України «Про національну безпеку України», спроможності кожної з складових сектору безпеки і оборони і у разі виникнення кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України, і в умовах воєнного або надзвичайного стану, в особливий період координуються Радою національної безпеки і оборони України [12]. При цьому слід зазначити, що у вказаному законі визначено інституційний зв'язок «кризи» з утворенням вищого колегіального стратегічного органу воєнного керівництва обороною держави лише в умовах «особливого періоду».

Іншим зауваженням може слугувати вичерпність «варіантів кризи» у тексті Закону України «Про національну безпеку України», згідно з яким воєнний та надзвичайний стани інституційно прив'язані до центральних органів виконавчої влади, що діють на постійній основі: Міністерства оборони України (є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику

з питань національної безпеки у воєнній сфері, сферах оборони і військового будівництва у мирний час та особливий період) та Міністерства внутрішніх справ України (далі – МВС України).

Зазначені міркування щодо наділення МВС України функціями формування та реалізації державної політики національної безпеки в умовах введення режиму надзвичайного стану ґрунтуються насамперед на закріпленні у положеннях Закону України «Про національну безпеку України» категорії «сили безпеки» та їх визначення як системи «правоохоронних та розвідувальних органів, державних органів спеціального призначення з правоохоронними функціями, сил цивільного захисту та інших органів, на які Конституцією та законами України покладено функції із забезпечення національної безпеки України» [12].

При цьому розбудова сил безпеки саме у вигляді системи ґрунтується на викладеній у ст. 12 Закону України «Про національну безпеку України» позиції законодавця щодо формування сектору безпеки і оборони загалом, який, відповідно, слід вважати системою вищого рівня, а сили безпеки – підсистемою сектору. Водночас викладене у цій статті положення, що «функції та повноваження складових сектору безпеки і оборони визначаються законодавством України» [12] не може бути реалізоване в умовах чинного законодавства та потребує прийняття окремого нормативно-правового акту про сили безпеки.

Безпосередньою сферою використання поняття «кризові ситуації, що загрожують національній безпеці» в сучасних умовах та у подальших наукових дослідженнях, як уже нами зазначалося, є процеси врегулювання цивільно-військових відносин за участю окремих складових сектору безпеки і оборони України [1, с. 111]. З огляду на положення Закону України «Про національну безпеку України», умовами розгляду ситуації як такої, що загрожує національній безпеці, є наявність кваліфікованих за фізичною, хімічною, біологічною чи іншою дією (впливом) небезпечних чинників, негативних наслідків та/або прийняття рішення уповноваженою на те

посадовою особою чи колективним органом, що входять до сил безпеки, оборони, оборонно-промислового комплексу, а також громадянами та громадськими об'єднаннями, які добровільно беруть участь у забезпеченні національної безпеки. Параметри дії (впливу) мають бути співрозмірні негативним наслідкам, що у сукупності дає можливість виокремлювати явища, тенденції і чинники, що унеможливлюють чи ускладнюють або можуть унеможливити чи ускладнити реалізацію національних інтересів та збереження національних цінностей України – загрозу національній безпеці України.

Відтак, передбачені ч. 1. ст. 3 Закону України «Про національну безпеку України» функціональні напрями не тільки поєднуються формою виконання відповідної функції захисту (людини і громадянина – їх життя, здоров'я і гідності, конституційних прав і свобод, безпечних умов життєдіяльності; суспільства – його демократичних цінностей, добробуту та умов для сталого розвитку; держави – її конституційного ладу, суверенітету, територіальної цілісності та недоторканності; території, навколишнього природного середовища – від надзвичайних ситуацій [12]), а й мають бути «закріплені» за відповідними органами, які формують та реалізують відповідну державну політику.

Вбачається, що у сучасній державі такі напрями мають розвивати правовий статус складових сектору безпеки і оборони: 1) сили безпеки; 2) сили оборони; 3) оборонно-промисловий комплекс; 4) громадяни та громадські об'єднання, які добровільно беруть участь у забезпеченні національної безпеки із визначенням повноважень керівників у сферах національної безпеки і оборони щодо послідовності залучення окремих сил та засобів до реагування на кризову ситуацію, яка склалася.

Повертаючись до питання функцій сучасної держави щодо реагування на кризові ситуації, слід акцентувати на міркуваннях О. Джураєвої [33, с. 140], О. Лемака, В. Лемака [34, с. 109], М. Дзевелюк [35, с. 21] та інших сучасних авторів, які зазначали, що у правовій науці до цього часу панує

визначення «функції держави» як основного напряму і виду діяльності держави, обумовленого її завданнями і цілями загалом та такого, що характеризує її зміст. Так, у підручнику для студентів юридичних вищих навчальних закладів «Загальна теорія держави і права» (за редакцією професора М. В. Цвіка та професора О. В. Петришина) зазначалося, що «функції держави – це основні напрями її діяльності, які виражають її сутність і соціальне призначення в галузі управління справами суспільства. … Відображення у функціях держави її соціального призначення означає, що вони є засобом задоволення різноманітних суспільних інтересів» [36, с. 89] Останнє твердження є основою формулювання різними дослідниками пропозицій, зокрема, не тільки визначати обсяг самої функції, а й відмежовувати функції держави від інших (неголовних) напрямів її діяльності методологічні складові і розвиток функцій держави в умовах глобалізації, С. М. Олейніков наголошував, що соціальне призначення держави обґрунтовує систему її невід'ємних (обов'язкових) функцій, стабілізуючих процес державного управління, аналіз ієрархії цілей держави визначає предметно-об'єктну спрямованість її функціонування – забезпечення правової і соціальної захищеності людини в усіх сферах. При цьому терміни «вид діяльності», «напрями діяльності», правові форми здійснення, «сфери» і «об'єкти» функціонування держави, за його позицією, доповнюють один одного [37, с. 76]. Своєю чергою, М. Дзевелюк, констатуючи зв'язок категорій «вид» та «напрям діяльності», пропонувала «здійснювати перехід» держави» (державна політика) у визначеному контексті, що, на нашу думку, повертає дискусію щодо реагування на кризові ситуації до проблематики детермінації засад внутрішньої та зовнішньої політики.

Відповідно до ст. 12 Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» повноваженнями щодо визначення та реалізації засад внутрішньої і зовнішньої політики наділені:

1) Верховна Рада України як єдиний орган законодавчої влади в Україні – шляхом визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики, внесення у разі потреби змін до цього Закону, законодавчого регулювання відносин, спрямованого на впровадження засад внутрішньої та зовнішньої політики у відповідних сферах, здійснення кадрової політики в межах, визначених Конституцією України, здійснення парламентського контролю;

2) Президент України як глава держави, гарант державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина – шляхом звернення із щорічними і позачерговими посланнями до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України, в яких пропонується визначення, коригування засад внутрішньої і зовнішньої політики з урахуванням внутрішнього і зовнішнього становища України, здійснення керівництва зовнішньополітичною діяльністю держави, керівництва у сферах національної безпеки і оборони держави, реалізації права законодавчої ініціативи, зокрема щодо внесення змін до цього Закону, застосування права вето щодо прийнятих Верховною Радою України законів, у тому числі з підстав їх невідповідності визначеним цим Законом засадам внутрішньої і зовнішньої політики, здійснення кадрової політики в межах, визначених Конституцією України, видання на виконання Конституції і законів України указів та розпоряджень;

3) Рада національної безпеки і оборони України як контролюючий та координуючий орган у сфері національної безпеки і оборони при Президентові України – шляхом розгляду на своїх засіданнях стратегічних питань забезпечення національної безпеки і оборони, здійснення координації та контролю за діяльністю центральних та місцевих органів виконавчої влади у сферах національної безпеки і оборони;

4) Кабінет Міністрів України як вищий орган у системі органів виконавчої влади – шляхом забезпечення здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, спрямованої на реалізацію засад такої

політики, забезпечення розроблення з метою реалізації цих засад у відповідній сфері проектів законів та інших нормативно-правових актів, проведення експертизи таких проектів на відповідність засадам, визначеним цим Законом, здійснення координації роботи міністерств, інших центральних органів виконавчої влади та спрямування її на забезпечення реалізації засад внутрішньої і зовнішньої політики у відповідних сферах суспільного і державного життя, здійснення кадрової політики в межах, визначених Конституцією та законами України, реалізації права законодавчої ініціативи та видання в межах своєї компетенції постанов і розпоряджень;

5) центральні та місцеві органи виконавчої влади, інші державні органи – шляхом участі в межах своєї компетенції у формуванні та реалізації внутрішньої і зовнішньої політики у відповідній сфері, розроблення в межах наданих повноважень проектів законів та інших нормативно-правових актів, спрямованих на реалізацію засад внутрішньої і зовнішньої політики, здійснення кадрової політики в межах, визначених законодавством;

6) органи місцевого самоврядування – шляхом вирішення в межах Конституції і законів України питань місцевого значення у відповідних с

ф Отже, слід зважати, що чинне законодавство передбачає наявність д державної політики України як спеціального інструменту розвитку окремих р сфер та напрямів: розбудови державності, розвитку місцевого а самоврядування та стимулювання розвитку регіонів, формування інститутів к ромадянського суспільства, національної безпеки і оборони, економічної, соціальної, гуманітарної, екологічної, сфери техногенної безпеки, а також вироблення засад зовнішньої політики України.

н Аналізуючи зміст Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої у політики», слід також зважати на закріплені у ст. 2 Закону принципи ф формування та реалізації державної політики, які законодавець виокремлює п для кожної з визначених сфер. Так, внутрішня політика держави ґрунтується і на принципах:

ш

н

ь

1) пріоритетності захисту національних інтересів;

2) верховенства права, забезпечення реалізації прав і свобод людини і громадянина, поваги до гідності кожної особи, забезпечення особливого піклування про дитину та реалізації її прав;

3) рівності усіх суб'єктів права власності перед законом, захисту конкуренції у сфері економічної діяльності;

4) здійснення державної влади на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову;

5) відкритості та прозорості процесів підготовки і прийняття рішень органами державної влади та органами місцевого самоврядування;

6) забезпечення сталого розвитку економіки на ринкових засадах та її соціальної спрямованості;

7) забезпечення балансу загальнодержавних, регіональних та місцевих інтересів;

8) свободи, соціальної справедливості і творчої самореалізації, участі громадян в управлінні державними і суспільними справами;

9) соціального партнерства та громадянської солідарності [38].

Своєю чергою, у ст. 3 Закону України «Про національну безпеку України» зазначені принципи відображені лише у принципах, що визначають порядок формування державної політики у сферах національної безпеки і оборони із констатацією розвитку сектору безпеки і оборони як основного інструменту реалізації державної політики у сферах національної безпеки і оборони.

1.3 Розвиток реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці України

Визначення у Законі України «Про національну безпеку України» загального алгоритму досягнення національних цілей і завдань через сектор безпеки і оборони, державні й недержавні організації, які входять до нього як складові, започаткувало оновлення змісту нормативно-правового регулювання суб'єктно-об'єктних відносин у сфері керівництва Збройними Силами України, формування й реалізації Стратегії воєнної безпеки України, Стратегії громадської безпеки та цивільного захисту України, Стратегії розвитку оборонно-промислового комплексу України, Стратегії кібербезпеки України, Національної розвідувальної програми, інших Державних програм у сферах національної безпеки і оборони. Загалом більшість суб'єктно-об'єктних зв'язків у сфері національної безпеки, що були чинними на час опублікування вказаного Закону, мають бути реорганізовані чи налаштовані на новій основі у встановлений Законом термін.

Практичним проблемам національної безпеки, різним аспектам її забезпечення приділено достатньо уваги. Водночас питання формування суб'єктно-об'єктних зв'язків у цій сфері залишається практично не дослідженим правовою наукою. Традиційно предметом наукових розвідок щодо суб'єктно-об'єктних зв'язків є адміністративно-правові відносини та відносини публічного управління, що об'єднуються метою досягнення ефективного управління суспільством і державою завдяки організації їх окремих сфер чи підсистем. При цьому виокремлюються: «суб'єкти» – особи або групи осіб, які забезпечують досягнення поставлених цілей через власну організаційну діяльність; «об'єкти» – певні особи, групи, організації, інститути, сфери та галузі суспільного життя, на які спрямований організуючий вплив; «вплив» – засоби, які використовує суб'єкт для приведення об'єкта до певного стану, що, своєю чергою, забезпечить дії об'єкта, спрямовані на досягнення суб'єктом власних цілей.

Наукові дослідження регламентуються при цьому основними засадами системного підходу, відповідно до якого в адміністративно-правовій теорії категорії «суб'єкт» та «об'єкт» отримали низку обов'язкових характеристик. Так, суб'єкт, за позицією переважної кількості дослідників, позначається як «керуюча підсистема», яка володіє достатнім рівнем самостійності і повноважень для вироблення, ухвалення й реалізації рішення, яке буде розповсюджене на «об'єкт» та забезпечить необхідні зміни в його діяльності (поведінці). Своєю чергою, об'єкт позначається як «керована підсистема», стан якої або поведінка її складових (учасників) чи процеси (явища), які, загалом, в ній відбуваються, зазнають організаційного впливу.

Із розвитком адміністративно-правової науки та науки публічного управління (адміністрування) вказані особливості були формалізовані у вигляді функцій управління та, відповідно, функцій керуючих підсистем. Із огляду на низку євроатлантичних інтеграційних заходів та зміст основних стратегічних документів розвитку сектору безпеки і оборони країни, до змісту кожної них слід включити: 1) пошук раціональних способів організації державного управління у визначеній сфері на кожному з трьох рівнів: національному, регіональному та місцевому; 2) зосередження зусиль на осмислення проблем, пов'язаних із підготовкою та рекрутуванням кадрів у кожну зі складових сектору безпеки і оборони (визначення оптимальної структури штатної чисельності, а саме: чисельності апарату управління; вимоги до менталітету і стилю роботи, професіоналізму; запобігання корупції тощо).

Із набуттям чинності Закону України «Про національну безпеку України» [12] визначено та розмежовано повноваження державних органів у відповідній сфері, створено основу для інтеграції політики та процедур органів державної влади, інших державних органів, функції яких стосуються національної безпеки і оборони, сил безпеки і сил оборони, визначено систему командування, контролю та координації операцій сил безпеки і сил оборони, запроваджено всеосяжний підхід до планування у сферах національної безпеки і оборони, забезпечуючи у такий спосіб демократичний

цивільний контроль над органами та формуваннями сектору безпеки і оборони.

Обраний законодавцем підхід забезпечив виокремлення низки функцій, які можливо віднести до «класичних» функцій управління, зокрема:

1) демократичного цивільного контролю (розділ ІІІ Закону України «Про національну безпеку України»);

2) керівництва у сферах національної безпеки і оборони (ст. 13 Закону України «Про національну безпеку України»);

3) координації у сферах національної безпеки і оборони (ст. 14 Закону України «Про національну безпеку України»);

) планування у сферах національної безпеки і оборони (розділ V Закону України «Про національну безпеку України»).

Щодо сфери реалізації останніх двох функцій (координації та планування) законодавець використовує поняття «кризова ситуація, що загрожує національній безпеці», виокремлюючи при цьому місце кризових ситуацій серед надзвичайних адміністративно-правових режимів. Так, відповідно до ч. 2 ст. 14 Закону Рада національної безпеки і оборони України координує діяльність органів виконавчої влади, розглядає пропозиції щодо застосування відповідно до закону спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів: 1) в умовах воєнного стану, 2) в умовах надзвичайного стану, 3) в особливий період, 4) у разі виникнення кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України [12]. При цьому автори Закону, опираючись на норми ст. 107 Конституції України та Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України», не визначаються з питанням можливості комбінування вказаних режимів, зазначаючи лише взаємовиключність першого та другого режимів, що, своєю чергою, потребує окремого розгляду питання співвідношення кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України, з особливим періодом, воєнним станом чи надзвичайним станом.

Визначаючи у Законі України «Про Раду національної безпеки і оборони України» функції та повноваження Ради національної безпеки і

оборони України, законодавець також «не розглядає» її функціонування в особливий період, але уповноважує її діяти в умовах кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України. Зауважимо, що категорія «особливий період» дає змогу акцентувати і на часових характеристиках кризи (охоплює час мобілізації, воєнний час і частково відбудовний період після закінчення воєнних дій [39]), і на «особливих причинах» його введення (з моменту оголошення рішення про мобілізацію (крім цільової) або доведення його до виконавців стосовно прихованої мобілізації чи з моменту введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях [40]), чи формах (функціонування національної економіки, органів державної влади, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, Збройних Сил України, інших військових формувань, сил цивільного захисту, підприємств, установ і організацій, а також виконання громадянами України свого конституційного обов'язку щодо захисту Вітчизни, незалежності та територіальної цілісності України [40]).

Здійснюючи співвідношення «особливого періоду» з «кризовою ситуацією, що загрожує національній безпеці України», слід враховувати недоліки законотворчої техніки, які виявилися через різний час визначення відповідних понять у законодавстві України. Так, часом «появи» останнього слід вважати редакцію Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України» від 25.12.2014, у якій кризовою ситуацією визначено крайнє загострення протиріч, гостру дестабілізацію становища в будь-якій сфері діяльності, регіоні, країні, а відповідні кризові ситуації, що загрожують національній безпеці України, визначено «розв'язувати» [15]).

За таких умов слід наголосити на положеннях ст. 19 Закону України «Про оборону України», згідно з якими реалізацію державної політики, спрямованої на забезпечення безпеки та захисту населення і територій, матеріальних і культурних цінностей та довкілля від негативних наслідків надзвичайних ситуацій у мирний час і в особливий період, визначено метою цивільного захисту України [39]. Таке становище потребує окремого розгляду

повноважень Державної служби України з надзвичайних ситуацій та МВС України щодо «розв'язання» кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України. Вбачається, що оновлення суб'єктно-об'єктних зв'язків у сфері національної безпеки має відобразитися у змінах в організації Єдиної державної системи цивільного захисту України, зокрема й через фактичне ототожнення змісту понять «кризова ситуація, що загрожує національній безпеці України» та «гостра дестабілізація становища в будь-якій сфері діяльності, регіоні, країні», яке є наслідком змін, що відбулися.

Водночас, відповідно до ч. 3 ст. 29 Закону України «Про національну безпеку України», оперативні плани та плани застосування сил і засобів у кризових ситуаціях мають ґрунтуватися на Стратегії громадської безпеки та цивільного захисту України – документі довгострокового планування, що розробляється на основі Стратегії національної безпеки України за результатами огляду громадської безпеки та цивільного захисту, і визначати напрями державної політики щодо гарантування захищеності життєво важливих для держави, суспільства та особи інтересів, прав і свобод людини і громадянина, цілі та очікувані результати їх досягнення з урахуванням актуальних загроз. Відповідно до ч. 1 ст. 29, Стратегія громадської безпеки та цивільного захисту України розробляється Міністерством внутрішніх справ України за рішенням Міністра внутрішніх справ України після затвердження Стратегії національної безпеки України та вноситься на розгляд Кабінету Міністрів України, який, своєю чергою, вносить Стратегію громадської безпеки та цивільного захисту України до Ради національної безпеки і оборони України для схвалення та подальшого затвердження Указом Президента України [12].

Із огляду на викладені вище «спроможності» МВС України та центральних органів виконавчої влади, що ним скеровуються щодо «розв'язання» кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України, подальші дослідження суб'єктивно-об'єктивних зв'язків у сфері національної безпеки вбачається доцільним проводити саме з цих позицій.

Насамперед такий висновок стосується функції «комплексного огляду», яка була виокремлена законодавцем у Законі України «Про національну безпеку України», відображає особливості суб'єктно-об'єктних зв'язків у сфері національної безпеки та охоплює проведення: оборонного огляду, огляду громадської безпеки та цивільного захисту, огляду оборонно-промислового комплексу, огляду розвідувальних органів України, огляду загальнодержавної системи боротьби з тероризмом, огляду стану кіберзахисту державних інформаційних ресурсів та критичної інформаційної інфраструктури [12] й може вважатися й елементом прогнозування, і частиною процесів формування державної політики у вказаній сфері.

Безпосередньо комплексний огляд є процедурою оцінювання стану і готовності складових сектору безпеки і оборони до виконання завдань за призначенням, за результатами якої розробляються та уточнюються концептуальні документи розвитку складових сектору безпеки і оборони та визначаються заходи, спрямовані на досягнення ними необхідних спроможностей до виконання завдань за призначенням у поточних і прогнозованих умовах безпекового середовища [12].

Як уже зазначалося, МВС України має здійснювати проведення огляду громадської безпеки та цивільного захисту – сфери «розв'язання» кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України, за результатом чого Кабінетом Міністрів України має бути сформована перспективна модель сектору безпеки і оборони, яка у частині «розв'язання» кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України, має містити заходи послідовного нарощування спроможностей складових сектору безпеки і оборони до виконання завдань за призначенням та формування на цій основі боєздатних, мобільних, підготовлених на належному рівні, всебічно забезпечених сил безпеки, здатних захистити національні інтереси України та брати активну участь у міжнародних заходах із підтримання миру і безпеки.

Як об’єкт протидії та, відповідно, предмет діяльності і суб’єкта, і об’єкта у сфері національної безпеки України, загрози національній безпеці (явища, тенденції і чинники) слід поділяти на дві основні частини:

1) ті, що унеможливлюють чи ускладнюють або можуть унеможливити чи ускладнити реалізацію національних інтересів;

2) ті, що унеможливлюють чи ускладнюють або можуть унеможливити чи ускладнити збереження національних цінностей України.

Вбачається, що обидві категорії стають підґрунтям насамперед для формалізації функцій кожної з відповідних керованих підсистем як об’єктів управління національною безпекою.

На відміну від поняття «національні інтереси» поняття «національні цінності» є доволі новим та таким, що не отримало широкого використання у нормативно-правових актах, присвячених забезпеченню національної безпеки. Насамперед це пов’язано з тим, що у Законі України «Про основи національної безпеки України», який діяв до середини 2018 р., застосовувалося широке розуміння поняття «національні інтереси» із включенням до змісту останнього життєво важливих матеріальних, інтелектуальних і духовних цінностей Українського народу як носія суверенітету і єдиного джерела влади в Україні [13]. Відповідно, чинне законодавство до нині не містить визначення поняття «національні цінності України», водночас поняттям «цінності» оперують у відносинах валютного регулювання з метою позначення об’єкта, який має вартість [41] та відносинах захисту інтересів держави з метою позначення об’єкта, який має особливе значення (цінність) для держави [42].

У тексті Основного закону поняття «цінності» також зазнало достатньо широкого вжитку. Так, у ст. 3 Конституції України людину, її життя і здоров’я, честь і гідність, недоторканність і безпеку визнано найвищою соціальною цінністю; у ст. 54 Конституції України наголошено, що держава забезпечує збереження історичних пам’яток та інших об’єктів, що становлять культурну цінність, вживає заходів для повернення в Україну культурних цінностей

народу, які знаходяться за її межами; у ст. 92 Конституції України йдеться про встановлення порядку випуску та обігу державних цінних паперів, їх видів і типів виключно законами [43].

Окремим видом цінностей, згідно з чинним законодавством, слід вважати історичні, музейні, наукові, художні або інші культурні цінності, які є надбанням усього Українського народу та втрата яких може мати суттєві негативні наслідки для суспільства та держави. Такими цінностями вважаються: а) предмети, які мають власні ознаки нетиражованого виробу непромислового призначення; б) старожитності; в) предмети, що мають власні підписи, знаки, позначки (клейма, герби та авторські монограми), які є нерозшифрованими і можуть свідчити про їхнє культурне значення, або не мають тих знаків, які мали б бути; г) предмети, призначені для здійснення культових і релігійних обрядів; ґ) прикраси для будівель, інтер'єрів, екстер'єрів, настінні, напольні, настольні; д) копії та симулянти коштовностей; е) предмети, що є частиною групи предметів, які мають культурне значення; є) окремі зразки гірських порід, мінералів, скам'янілих решток тварин і рослин геологічного минулого [44].

Розглядаючи питання «цінностей», доцільно зауважити на їх значення для формування державної політики у зазначеній сфері та суб'єктно-об'єктних відносинах у політиці загалом. Так, суб'єктно-об'єктні відносини у політиці пов'язують насамперед із проблемами взаємодії між різними політичними силами щодо формування вектору спрямованості внутрішньої та зовнішньої політики та ступеня їх реалізації на певному етапі розвитку держави. При цьому об'єктом буде та частина політичної реальності, на яку спрямована діяльність суб'єкта в політиці (політичні відносини, політична система з її інститутами, влада загалом, соціальні групи і виборці, які залучені у політичний процес тощо), а суб'єктом – джерело свідомої, цілеспрямованої, предметної політичної діяльності, яке має власні політичні інтереси (цінності) та засоби їх реалізації [45].

Генеруючи або декларуючи певний набір «цінностей», суб'єкт і об'єкт можуть перманентно змінювати свої політичні позиції, що робить їх

взаємозамінними величинами та цілком відповідає базовому закону соціального управління щодо відповідності суб'єкта об'єкту [46, с. 158–159]. Водночас слід погодитися з багатьма дослідниками, зокрема Ю. Тихоміровим [47], які виокремлюють ієрархічність суб'єктно-об'єктних зв'язків як визначальну характеристику структури управлінських відносин без вказівки на те, що структура впливає на зміст самих зв'язків. Отже, автори, розглядаючи форми впливу, якими, на думку Г. Михайленко є прямі та зворотні управлінські зв'язки, а також стимулювання та оточуюче середовище [48], насамперед наполягають на наявності «суб'єктності» в діях кожної з підсистем. Вбачається, що вказане явище властиве соціальним групам, їх інститутам та організаціям, зокрема й тим, що самоорганізувалися для реагування на кризову ситуацію, й уповноваженим особам цих інститутів чи організацій, які відіграють у них важливі соціально-політичні ролі.

Загалом сфера національної безпеки як об'єкт управління має охоплювати процеси захисту від реальних і потенційних загроз. Позитивний результат такої діяльності, у базовому визначенні поняття «національна безпека України» законодавець окреслює за допомогою терміну «захищеність» [12], щодо якого слід зауважити, що «захищеність» має законодавче визначення лише щодо здійснення фізичного захисту ядерних установок, ядерних матеріалів, радіоактивних відходів, інших джерел іонізуючого випромінювання, яким охоплюється відповідність рівня захисту законодавству [49]. У сучасній українській мові «захищеність» використовується відповідно до значень слів «захищений», «захищено», «захистити» та передбачає: 1) оборону, охорону кого-, що-небудь від нападу, замаху, удару, ворожих, небезпечних і також інших дій; 2) пильне стеження за недоторканістю чого-небудь і багато роботи для цього; 3) прилюдне обстоювання поглядів, тверджень, суджень тощо; 4) взяття участі у судовому процесі, обстоювання інтересів обвинуваченого [50, с. 433].

1.4 Сутнісні ознаки реалізації державної політики реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці України

Визначення у новому Законі України «Про національну безпеку України» принципів державної політики у сферах національної безпеки і оборони, а саме її спрямованості на забезпечення воєнної, зовнішньополітичної, державної, економічної, інформаційної, екологічної безпеки, кібербезпеки України тощо започаткувало низку реорганізаційних заходів у центральних органах виконавчої влади, що були включені до складу сектору безпеки і оборони. Окремим завданням такої діяльності, з огляду на норми Закону, є увідповіднення єдиним вимогам процесів виявлення та оцінки загроз національній безпеці України та визначення відповідних пріоритетів державної політики у сферах національної безпеки і оборони.

Теоретичні і прикладні проблеми визначення суті і змісту державної політики доволі ґрунтовно описано у працях В. Б. Авер'янова, Г. В. Атаманчука, О. Л. Валевського, В. В. Цвєткова, Л. В. Сморгунова, Н. Р. Нижник, В. Б. Бакуменко та ін. Практичним проблемам національної безпеки, різним аспектам її забезпечення приділено також достатньо уваги. Водночас питання «сутнісні ознаки державної політики реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці України» залишаються практично не дослідженими правовою наукою.

Із набуттям чинності Закону України «Про національну безпеку України» відповідній сфері, створено основу для реалізації інтеграційної політики та процедур в органах державної влади, інших державних органах, громадських організаціях та громадських об'єднаннях, які мають здійснювати формування і реалізацію державної політики у сфері безпеки, а їх функції має бути віднесено до сфер національної безпеки і оборони.

У більшості наукових праць сучасних авторів та програмах навчальних дисциплін формування та реалізація державної політики визначається як

відносно стабільна, організована й цілеспрямована діяльність державних органів та інституцій, яка здійснюється ними безпосередньо чи опосередковано у певній сфері або щодо певної проблеми або сукупності проблем та впливає на функціонування суспільства. Державна політика аналізується як специфічна форма політико-управлінської діяльності держави, яка має свої закономірності, складну внутрішню структуру і відіграє важливу роль у формуванні та розвиткові суспільних відносин [51, с. 122].

Водночас «національна безпека» має сприйматися як захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності, демократичного конституційного ладу та інших національних інтересів України від реальних та потенційних загроз [12], а «оборона» – як система політичних, економічних, соціальних, воєнних, наукових, науково-технічних, інформаційних, правових, організаційних, інших заходів держави щодо підготовки до збройного захисту та її захист у разі збройної агресії або збройного конфлікту [39].

Своєю чергою, слід зважати й на розподіл державної політики на «формування» та «реалізацію», що відбувається відповідно до Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», в якому закріплено топологію державної політики. Згідно з чинними вимогами, лише міністерства забезпечують формування та реалізують державну політику в одній чи декількох сферах, інші центральні органи виконавчої влади виконують окремі функції з реалізації державної політики [52], що має сприйматися як результат декомпозиції проблем, які потребують управлінського вирішення із формуванням «пакетів завдань», для яких можливе визначення конкретних управлінських заходів, рішень і дій.

Поєднання вказаних закономірностей та вимог, за позицією Кабінету Міністрів України, відбулося у Концепції оптимізації системи центральних органів виконавчої влади [53]. Відповідно, зміст державної політики насамперед має відобразитися у статусі міністерств, які, своєю чергою, мають визначитися із власним інституційним розвитком, зокрема щодо

встановлення чіткого порядку спрямування та координації діяльності центральних органів виконавчої влади Кабінетом Міністрів України через відповідних міністрів.

Водночас, із огляду на положення Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», потенціал міністерств до розвитку спроможності з формування державної політики залишається невикористаним, тоді як діяльність інших центральних органів виконавчої влади все ще продовжує зосереджуватися на виконанні окремих доручень міністерств щодо розроблення проектів нормативно-правових актів замість якісної реалізації державної політики. Так, наприклад, на засіданні Кабінету Міністрів України 26.07.2018 (протокол № 29) розглянуто питання виконання плану організації підготовки проектів актів, необхідних для забезпечення реалізації Закону України «Про національну безпеку України», на виконання якого МВС України доручило центральним органам виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується Міністром внутрішніх справ, підготувати пропозиції щодо положень Закону України «Про національну безпеку Україну», відповідальність за реалізацію яких покладена на Кабінет Міністрів України (доручення МВС України від 13.08.2018 № 11596/02/21-2018).

З-поміж інших проблем оптимізації системи центральних органів виконавчої влади Кабінет Міністрів України визначає: можливість конфлікту між функціями формування державної політики та окремими функціями з реалізації державної політики, зокрема щодо управління об’єктами державної власності, інспекційно-наглядової діяльності та надання адміністративних послуг у роботі міністерств; незапровадження повноцінного формування політики на основі її аналізу та стратегічне планування; відсутність узгодження із процедурою бюджетного планування документів державної політики та стратегічного планування (концепції, стратегії, державні цільові програми, інші документи), які розробляються міністерствами та затверджуються/схвалюються Кабінетом Міністрів України; дублювання функцій та відповідно нераціональне використання людських та фінансових

ресурсів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади через невизначеність їх місій, а також відсутність чіткого розподілу повноважень; нераціональність із точки зору сучасних управлінських стандартів внутрішньої будови структур апаратів міністерств; недостатню забезпеченість міністерств фахівцями, здатними аналізувати стан справ у відповідних сферах державної політики, формувати політичні пропозиції, розробляти та впроваджувати ключові національні реформи; потребу у перегляді та модернізації основних робочих процесів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади (нормотворча діяльність, організація виконання завдань, бюджетні процеси тощо) з метою уникнення зайвих бюрократичних процедур, перевантаження поточною роботою та неефективного витрачання робочого часу фахівців; необхідність підвищення спроможності міністерств та інших центральних органів виконавчої влади до формування державної політики та її реалізації, оновлення їх внутрішньої організаційної структури узгоджуються з Стратегією сталого розвитку «Україна–2020», схваленою Указом Президента України від 12.01.2015 № 5, Стратегією реформування державного управління України на 2016–2020 роки, схваленою Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24.06.2016 № 474, Концепцією запровадження посад фахівців з питань реформ, схваленою Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 11.11.2016 № 905, середньостроковим планом, затвердженим Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 03.04.2017 № 275 [53].

Наявність перелічених проблем потребує перегляду поглядів на зміст державної політики загалом із подальшим узагальненням досвіду формування і реалізації державної політики реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці. Так, О. Л. Валевський насамперед акцентував на діяльнісному аспекті державної політики та її спрямованості на «вирішення проблем суспільного розвитку» [54, с. 21]. Цілком погоджуючись із таким підходом, зауважимо, що відповідно до ч. 1 ст. 3 Закону України «Про національну безпеку України» суб’єкти формування і реалізації державної

політики у сферах національної безпеки і оборони, а отже й реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, мають спрямовувати свою діяльність на захист: людини і громадянина – їхніх життя і гідності, конституційних прав і свобод, безпечних умов життєдіяльності; суспільства – його демократичних цінностей, добробуту та умов для сталого розвитку; держави – її конституційного ладу, суверенітету, територіальної цілісності та недоторканності; території, навколишнього природного середовища – від надзвичайних ситуацій [12].

Перший та четвертий напрями відповідно до ст. 18 Закону України «Про національну безпеку України» та п. 1 Положення «Про Міністерство внутрішніх справ України» покладається на відповідне міністерство як на головний орган у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у вказаних сферах [55].

Водночас захист держави, її суверенітету, територіальної цілісності та недоторканності покладено на Збройні Сили України (ст. 16 Закону України «Про національну безпеку України») із залученням до цього інших складових сектору безпеки і оборони відповідно до визначеного у законі режиму, тоді як забезпечення безпеки держави із неухильним дотриманням прав і свобод людини і громадянина покладено на Службу безпеки України (ст. 19 Закону України «Про національну безпеку України»).

Узагальнюючи зазначене, слід констатувати змістовність поняття державна політика в аспекті реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці. Це дає змогу розглядати державну політику реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, як цілеспрямовану суспільну владну діяльність визначених складових сектору безпеки і оборони.

При цьому невиправданим буде ототожнення державної політики реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, із державною політикою у сфері внутрішніх справ. За зауваженнями В. Дженкінса [56], Дж. Андерсона [57], Т. Г. Титаренко [58] та багатьох інших

авторів державна політика як процес характеризується складністю, наявністю багатьох рішень, які приймаються багатьма суб'єктами та інститутами, зокрема й на рівні міждержавних відносин й систем колективної безпеки. При цьому вказані автори акцентували переважно на тому, що вибір цілей та засобів їх досягнення в рамках специфічної (проблемної) ситуації має відбуватися винятково в межах повноважень таких суб'єктів.

Аналогічної думки щодо змісту державної політики дотримувався й Л. В. Сморгунов [59, с. 67]. Відтак, відповідно до розробленої ним дефініції, державна політика реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, може бути визначена як політичний процес управлінського впливу центральних органів виконавчої влади та їх структурних (територіальних) підрозділів, які віднесені до складових сектору безпеки і оборони, на кризову ситуацію, який опирається на безпосереднє застосування державних владних повноважень і під час розроблення, й під час здійснення регулюючого і організуючого впливу на всі компоненти та аспекти функціонування і розвитку суспільства за допомогою розміщення сил та засобів забезпечення національної безпеки, розподілу та перерозподілу матеріальних цінностей та інших заходів.

Із огляду на вичерпний перелік складових сектору безпеки і оборони, доцільним виявляється надання відповідної «державно-політичної» оцінки (функціонального аналізу [60, с. 7]) участі у реагуванні на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці України, Державної спеціальної служби транспорту, Національної гвардії України, Національної поліції України, Державної прикордонної служби України, Державної міграційної служби України, Державної служби України з надзвичайних ситуацій, Служби безпеки України, Управління державної охорони України, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, Апарату Ради національної безпеки і оборони України, розвідувальних органів України.

Оцінюючи функціонування зазначених органів з точки зору їх залучення до реалізації державної політики реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, слід зважати, що, відповідно до ч. 3

ст. 29 Закону України «Про національну безпеку України», плани їх застосування у кризових ситуаціях мають ґрунтуватися на Стратегії громадської безпеки та цивільного захисту України [12] – документі довгострокового планування, що розробляється МВС України за рішенням Міністра внутрішніх справ України на основі Стратегії національної безпеки України за результатами огляду громадської безпеки та цивільного захисту.

Безпосередньо комплексний огляд є процедурою оцінювання стану і готовності складових сектору безпеки і оборони до виконання завдань за призначенням, за результатами якої розробляються та уточнюються концептуальні документи розвитку складових сектору безпеки і оборони та визначаються заходи, спрямовані на досягнення ними необхідних спроможностей до виконання завдань за призначенням у поточних і прогнозованих умовах безпекового середовища [12]. Відповідно до пп. 2 ч. 3 ст. 27 Закону України «Про національну безпеку України», окремого доручення МВС України (від 31.08.2018 № 12483/01/21-2018) та з огляду на позицію Ради національної безпеки і оборони України, викладену у листі від 03.08.2018 № 1187/21-04/2-18 щодо активізації роботи з розроблення відповідних проектів актів про порядок проведення оглядів у сферах національної безпеки і оборони України, Національна поліція України, Державна служба з надзвичайних ситуацій, Адміністрація Державної прикордонної служби України, Головне управління Національної гвардії України, Державна міграційна служба, Державний науково-дослідний інститут МВС України відповідно до компетенцій мають підготувати пропозиції до Проекту порядку проведення огляду громадської безпеки та цивільного захисту, який охоплював би такі питання: загальні положення; мета, завдання та принципи проведення огляду громадської безпеки та цивільного захисту; керівництво оглядом громадської безпеки та цивільного захисту; етапи проведення огляду громадської безпеки та цивільного захисту (організаційно-підготовчий, основний, заключний); забезпечення підготовки та проведення огляду громадської безпеки та цивільного захисту (науково-методичне, фінансове, кадрове, інформаційне).

Висновки до першого розділу

У цьому розділі, положення якого доповнено статтями [61; 62; 63], розглянуто найбільш актуальні питання теоретико-методологічних засад реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці.

Сферою використання поняття «кризові ситуації, що загрожують національній безпеці» в сучасних умовах та у подальших наукових дослідженнях є процеси врегулювання цивільно-військових відносин за участю окремих складових сектору безпеки і оборони країни. Умовами розгляду ситуації як такої, що загрожує національній безпеці, є наявність кваліфікованих за фізичною, хімічною, біологічною чи іншою дією (впливом) небезпечних чинників, негативних наслідків та/або прийняття рішення уповноваженою на те посадовою особою чи колективним органом.

Стратегічні рішення держави у сфері безпеки і оборони передбачають формування системи реагування на загрози національній безпеці. Поєднання у Законі України «Про національну безпеку України» категорій «національна безпека» і «національні інтереси» дає змогу виокремлювати державотворчі властивості діяльності із забезпечення національної безпеки і оборони країни, а також визначати забезпечення національної безпеки як одну з основних функцій сучасної держави.

Поняття «кризові ситуації, що загрожують національній безпеці», в міру розвитку сектору безпеки і оборони, отримуватиме широке розповсюдження з-поміж формулювань функцій та завдань сил безпеки, зокрема й формулювань повноважень МВС України як головного органу в системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику з питань національної безпеки у кризових ситуаціях, а також Ради національної безпеки і оборони України як координуючого органу у сфері взаємодії складових сектору безпеки і оборони під реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці.

Оцінювання спроможності захисту (пильне стеження за недоторканністю) національних інтересів України, якими, відповідно до

Закону, є життєво важливі інтереси людини, суспільства і держави, реалізація яких забезпечує державний суверенітет України, її прогресивний демократичний розвиток, а також безпечні умови життєдіяльності і добробут її громадян, від реальних та потенційних загроз є основною функцією держави щодо реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці України, в якій мають відображатися суб'єктивно-об'єктивні зв'язки у сфері національної безпеки.

У контексті політичного процесу та євроатлантичної інтеграції країни державна політика реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, має спрямовуватися на чітке формулювання «державного бачення» змісту кризової ситуації, що загрожує національній безпеці, в її порівнянні з особливим періодом, воєнним та надзвичайним станами. Запропонована на цій основі національна ідея має віднайти підтвердження у матеріалах комплексного огляду громадської безпеки та цивільного захисту, а також відображення у Стратегії національної безпеки України. Заходами, які відображають зміст державної політики реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, є: формалізація на рівні міністерств дієвих механізмів реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці; заходи цілепокладання у міністерствах із розроблення стратегій, концепцій, програм, планів розвитку органів сектору безпеки і оборони, управління ресурсами та ефективного їх розподілу; розроблення підрозділами міністерств із стратегічного аналізу та планування різних варіантів державної політики реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці; прийняття політичних рішень щодо реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці; проведення інформаційно-роз'яснювальних кампаній на підтримку державної політики реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці; реалізація державної політики реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, відповідно до визначених термінів; оцінювання впливу природи кризової ситуації, що загрожують національній безпеці, на стан соціально-економічного розвитку держави.

РОЗДІЛ 2
СУБ'ЄКТИ РЕАГУВАННЯ НА КРИЗОВІ СИТУАЦІЇ, ЩО ЗАГРОЖУЮТЬ НАЦІОНАЛЬНІЙ БЕЗПЕЦІ УКРАЇНИ

2.1 Система суб'єктів реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці України

Як зазначав Ф. Флурі – заступник директора Женевського центру демократичного контролю над збройними силами (ДКЗС), представник Директорату політики безпеки Федерального міністерства оборони, цивільного захисту і спорту Швейцарії (Directorate for Security Policy (SIPOL) – Swiss Federal Department of Defense, Civil Protection and Sports): «… конфліктні ситуації можуть бути легко використані в якості причини для затримки необхідних правових і структурних реформ у секторі безпеки країни…» [64, с. 4]. Україна, відповідаючи на сучасні виклики національній безпеці, розпочала здійснювати комплексні заходи з метою розбудови ефективного сектору безпеки і оборони, які мали на меті виконання двох головних завдань:

1) стримати сусідні країни, насамперед Російську Федерацію, від подальших деструктивних дій, у тому числі військового характеру, зокрема повномасштабного вторгнення;

2) відновити контроль над тимчасово непідконтрольними територіями.

На етапі розбудови сектору безпеки і оборони проблемам забезпечення правоохоронними органами та військовими формуваннями національної безпеки, питанням врегулювання сучасних збройних конфліктів, зокрема й всередині держави, їх різним аспектам вітчизняними й закордонними вченими та фахівцями приділяється достатньо уваги. Водночас у відповідних наукових працях вітчизняних авторів основна увага приділялася питанням силового (військового) реагування на надзвичайні ситуації соціального характеру, взаємодії окремих сил оборони за цих обставин, тоді як проблемі

взаємодії сектору безпеки і оборони з інституціями громадянського суспільства під час реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, здійснення такими інституціями демократичного цивільного контролю у сучасних умовах приділено недостатньо уваги.

Обраний із початку широкомасштабної антитерористичної операції та продовжений на досвіді Операції об'єднаних сил (далі – ООС) підхід до розбудови сектору безпеки і оборони потребував удосконалення організації, проведення та всебічного забезпечення дій сил безпеки і сил оборони країни за призначенням, а також вирішення основних проблемних питань, що стосуються їх оперативної і технічної сумісності й взаємодії. Слід зважати, що розгляд проблем оперативної і технічної сумісності та взаємодії у частинах і підрозділах Збройних Сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань із правоохоронними функціями, правоохоронних органах, зокрема й спеціального призначення, доцільно розглядати окремо у межах стратегічних документів щодо розвитку сил безпеки та сил оборони, а проблеми оперативної і технічної сумісності та взаємодії з частинами і підрозділами військових формувань та правоохоронних органів інших країн – у межах визначених стратегією воєнної безпеки.

Також слід наголосити, що до 2018 р. сукупність органів державної влади, військових формувань, утворених відповідно до законів України, діяльність яких перебувала під демократичним цивільним контролем з боку суспільства і була безпосередньо спрямована на захист національних інтересів України від зовнішніх та внутрішніх загроз, мала назву Воєнна організація держави [13]. Із набуттям чинності Закону України «Про національну безпеку України» завершений перехід від «сукупності» до «системи» органів, на які покладаються завдання та функції із забезпечення національної безпеки або які долучилися, зокрема й добровільно, до такої діяльності. Отже розгляд проблем функціонування всієї системи загалом та окремо підсистем сил безпеки, сил оборони, військово-промислового

комплексу, добровільних об’єднань громадян тощо доцільно здійснювати на підставі аналізу відповідних завдань та функцій із забезпечення національної безпеки та захисту національних інтересів.

Своєю чергою, чинна Воєнна доктрина України, яка є системою поглядів на причини виникнення, зміст і характер сучасних воєнних конфліктів, принципи і шляхи запобігання їх виникненню, підготовку держави до можливого воєнного конфлікту, а також на застосування воєнної сили для захисту державного суверенітету, територіальної цілісності, інших життєво важливих національних інтересів [65], визначає «нову», на час її прийняття (2015 р.), систему інституцій, які мають поєднуватися у Сектор безпеки і оборони – «охоплену єдиним керівництвом сукупність органів державної влади, Збройних Сил України, Державної служби спеціального зв’язку та захисту інформації України, Державної спеціальної служби транспорту, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, правоохоронних органів спеціального призначення, діяльність яких за функціональним призначенням відповідно до Конституції та законів України спрямована на захист національних інтересів від зовнішніх і внутрішніх загроз національній безпеці України» [65].

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про національну безпеку України», сектор безпеки і оборони – це система органів державної влади, Збройних Сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, правоохоронних та розвідувальних органів, державних органів спеціального призначення з правоохоронними функціями, сил цивільного захисту, оборонно-промислового комплексу України, діяльність яких перебуває під демократичним цивільним контролем і відповідно до Конституції та законів України за функціональним призначенням спрямована на захист національних інтересів України від загроз, а також громадяни та громадські об’єднання, які добровільно беруть участь у забезпеченні національної безпеки України [12].

Відтак основним терміном, що характеризує поєднання суб'єктів реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці України, у вказаному контексті є «система».

Формуючи поняття «Сектор безпеки і оборони» автори Воєнної доктрини у 2015 р. застосували категорію «сила», яку у цьому контексті спершу доцільно було розглядати як «оціночну». З огляду на те, що у сучасній українській мові словом «сила» позначають щонайменше 13 визначень, з-поміж яких слід зауважити на: «4. могутність, влада, авторитет / право розпоряджатися на свій розсуд / здатність впливати, діяти на кого-, що-небудь, справляти враження на когось / той або те, що відіграє вирішальну, головну роль у чому-небудь»; «9. озброєні війська», «10. люди, що належать до якого-небудь виробничого колективу, до однієї професії, люди зайняті однією якоюсь спорідненою працею, діяльністю», «11. частина суспільства або суспільна група, що характеризується певними ознаками або спрямованістю у своїй діяльності, своїх намірах» [50, с. 1313], автори Воєнної доктрини, оцінюючи дії за призначенням складових сектору безпеки і оборони, поділили його на: 1) сили безпеки – державні правоохоронні та розвідувальні органи, сили цивільного захисту та органи загальної компетенції, на які Конституцією та законами України покладено функції із забезпечення національної безпеки України; 2) сили оборони – Збройні Сили України, Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України, Державна спеціальна служба транспорту, інші утворені відповідно до законів України військові формування, а також правоохоронні та розвідувальні органи, в частині залучення їх до виконання завдань з оборони держави [65]. Слід зазначити, що більшість сучасних авторів дотримуються подібного поділу, а законодавець використав його у тексті Закону України «Про національну безпеку України»: сили безпеки (п. 17. ст. 1) – правоохоронні та розвідувальні органи, державні органи спеціального призначення з правоохоронними функціями, сили цивільного захисту та інші органи, на які Конституцією та законами України покладено функції із

забезпечення національної безпеки України; сили оборони (п. 18 ст. 1) – Збройні Сили України, а також інші утворені відповідно до законів України військові формування, правоохоронні та розвідувальні органи, органи спеціального призначення з правоохоронними функціями, на які Конституцією та законами України покладено функції із забезпечення оборони держави [10; 12]. Безпосередньо у тексті Воєнної доктрини більшість заходів стосується розвитку сил оборони, тоді як розвиток сил безпеки отримує «більшу увагу» у тексті Стратегії національної безпеки України [10] та Концепції розвитку сектору безпеки і оборони України [11].

Водночас слід також зауважити на поняття «спроможність» та його застосування у тексті Воєнної доктрини України винятково щодо сил оборони з метою позначення їх здатності досягти необхідного результату під час виконання завдань з питань оборони у певних умовах відповідно до визначених сценаріїв дій та з використанням наявних ресурсів [66].

Своєю чергою, такий підхід слід вважати обґрунтованим, з огляду на основні завдання самої Воєнної доктрини, та достатньо однобічним, зважаючи на зміст Закону України «Про національну безпеку України», Стратегії національної безпеки України або низки міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, зокрема й тих актів, що стосуються особливого партнерства з НАТО. З іншого боку, слід зважати на вирішальне значення для організації виконання заходів реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, перелічених документів, що відобразилося й у змісті самої Воєнної доктрини. Так, у п. 52 передбачено, що: «для розв'язання завдань із забезпечення воєнної безпеки України сили оборони та їх складові будуть взаємодіяти та координувати діяльність між собою та з іншими складовими сектору безпеки і оборони, державними органами, органами місцевого самоврядування, неурядовими організаціями та об'єднаннями, зокрема волонтерськими, установами і підприємствами, у тому числі оборонно-промислового комплексу, громадянами, відповідними суб'єктами

інших держав. Рівень взаємодії між складовими сил оборони та органами державної влади буде підвищено на основі утворення постійних і тимчасових міжвідомчих органів» [65].

Повертаючись до питання формування у межах Воєнної доктрини України 2015 р. системи суб'єктів реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, зауважимо на їх обумовленості станом нормативно-правового забезпечення на час затвердження. Так, її (Воєнної доктрини України – *О. Х.*) правовою основою є Конституція України, закони України, Стратегія національної безпеки України, затверджена Указом Президента України від 26.05.2015 № 287, а також міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Сама доктрина, за позицією Ради національної безпеки і оборони (РНБО), ґрунтується на результатах аналізу та прогнозування воєнно-політичної обстановки, принципах оборонної достатності, без'ядерного статусу, високої готовності до оборони, системності оборонного планування, а також визначених Верховною Радою України засадах внутрішньої та зовнішньої політики.

Основні положення Воєнної доктрини є похідними від Стратегії національної безпеки України [11], розвивають її положення за напрямами забезпечення воєнної безпеки та спрямовані на протидію агресії з боку Російської Федерації, досягнення Україною критеріїв, необхідних для набуття членства в ЄС та НАТО, забезпечення рівноправного взаємовигідного співробітництва у воєнній, воєнно-економічній та військово-технічній сферах з усіма заінтересованими державами-партнерами [65].

Реалізація сучасних редакцій Стратегії та Концепції національної безпеки також значною мірою залежать від ефективного поєднання заходів із реалізації Воєнної доктрини України, а також узгодженого розвитку їх положень у рамках забезпечення воєнної безпеки. Безпосередньо така залежність знаходить свій вияв у комплексному використанні економічних, політичних, науково-технічних, соціальних, духовних і військових чинників.

Задля забезпечення реалізації Воєнної доктрини України та державної політики забезпечення національної безпеки, захисту національних інтересів в усіх сферах суспільного і державного життя, на основі сукупності суб'єктів реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці України, створюються окремі підсистеми загальної системи забезпечення національної безпеки України.

Сучасна загальна система забезпечення національної безпеки є організованою державою сукупністю державних органів (законодавчої, виконавчої та судової влад), громадських організацій, посадових осіб та окремих громадян, об'єднаних цілями та завданнями щодо захисту національних інтересів, що здійснюють узгоджену діяльність у межах законодавства України.

Водночас здійснюване функціональне об'єднання має на меті формування національних безпекових та оборонних спроможностей, які, у перспективі, «дадуть змогу відновити територіальну цілісність України у межах міжнародно визнаного державного кордону України, гарантувати мирне майбутнє України як суверенної і незалежної, демократичної, соціальної, правової держави, а також забезпечать створення національної системи реагування на кризові ситуації, своєчасне виявлення, запобігання та нейтралізацію зовнішніх і внутрішніх загроз національній безпеці, гарантування особистої безпеки, конституційних прав і свобод людини і громадянина, забезпечення кібербезпеки, оперативне спільне реагування на кризові та надзвичайні ситуації» [11].

Своєю чергою, вирішення поставлених завдань слід здійснювати поетапно та узгоджувати у міру нарощування оперативних спроможностей сил безпеки і оборони та рівня їх готовності до невідкладного реагування на виклики й загрози національній безпеці України. За такого підходу система суб'єктів реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці України, має згодом охопити всі складові сектору безпеки і оборони, визначені у ч. 2. ст. 12 Закону України «Про національну безпеку України»,

зокрема: Міністерство оборони України, Збройні Сили України, Державну спеціальну службу транспорту, Міністерство внутрішніх справ України, Національну гвардію України, Національну поліцію України, Державну прикордонну службу України, Державну міграційну службу України, Державну службу України з надзвичайних ситуацій, Службу безпеки України, Управління державної охорони України, Державну службу 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 [12]. Також слід врахувати зауваження законодавця, викладене у ч. 3. вказаної статті, що інші державні органи та органи місцевого самоврядування здійснюють свої функції із забезпечення національної безпеки у взаємодії з органами, які входять до складу сектору безпеки і оборони [12].

Щодо останнього слід згадати положення Законів України «Про основи національної безпеки України» та «Про Раду національної безпеки і оборони України». Так, у ст. 4 Закону України «Про основи національної безпеки України» визначено сукупність суб'єктів забезпечення національної безпеки (Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Рада національної безпеки і оборони України, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, Національний банк України, суди загальної юрисдикції, прокуратура України, Національне антикорупційне бюро України, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування, Збройні Сили України, Служба безпеки України, Служба зовнішньої розвідки України, Державна прикордонна служба України та інші військові формування, утворені відповідно до законів України, органи і підрозділи цивільного захисту, громадяни України, об'єднання громадян [12]) без вказівки на утворення ними будь-якої системи, а у тексті Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України», зокрема у тексті розділу ІІІ Закону, йдеться лише про «склад Ради».

Своєю чергою, Стратегічний оборонний бюлетень, оперуючи поняттям «сектор безпеки і оборони», щодо останнього зазначає про наявність охопленої єдиним керівництвом сукупності органів державної влади, Збройних Сил України, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, Державної спеціальної служби транспорту, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, правоохоронних органів спеціального призначення, діяльність яких за функціональним призначенням, відповідно до Конституції та законів України, спрямована на захист національних інтересів від зовнішніх і внутрішніх загроз національній безпеці України [67].

Підсумовуючи викладене, слід також акцентувати на розділі V «Очікувані результати» Концепції розвитку сектору безпеки і оборони, відповідно до якого вказана Концепція сприятиме формуванню сектору безпеки і оборони як цілісного функціонального об'єднання, керованого з єдиного центру, розвиток якого здійснюється на основі уніфікованої системи планування в рамках досягнення спільних спроможностей, здатних адекватно і гнучко реагувати на комплексний характер актуальних загроз національній безпеці України, з урахуванням наявності одночасної дії факторів небезпеки, різних за змістом і сферою впливу [11].

Одним із рішень, яке сприятиме функціональному об'єднанню складових сектору безпеки і оборони, слід вважати розподіл відповідальності складових сектору безпеки і оборони України за організацію планування, реагування на загрози та під час виконання завдань за призначенням, згідно з яким виокремлюють «функціональні підсистеми» та визначені кризові ситуації для планування, реагування та застосування сил і засобів як основу розвитку відповідної підсистеми. Так, Міністерство оборони України та Збройні сили України, у сукупності, є «головними виконавцями» у заходах оборони України, захисту її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності.

МВС України безпосередньої участі у бойових діях не бере, але забезпечує виконання покладених на нього завдань, що визначені законодавством центральним органам виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується Міністром внутрішніх справ України, а також здійснює воєнно-політичне і адміністративне керівництво Національною гвардією України. Крім того, забезпечує виконання заходів територіальної оборони [11].

Державна служба України з надзвичайних ситуацій безпосередньої участі у бойових діях не бере, а здійснює захист населення і територій від наслідків ведення воєнних дій [11].

Головна відповідальність за виконання завдання та координацію зусиль щодо реагування на збройні та інші провокації на державному кордоні у мирний час покладається: на суші, морі, річках, озерах та інших водоймах – на Державну прикордонну службу України; в повітряному та підводному просторі в межах територіального моря – на Збройні Сили України [11].

Державна прикордонна служба України здійснює охорону та захист пунктів пропуску через державний кордон, військових містечок її підрозділів та органів управління з метою припинення спроб їх блокування та захоплення, роззброєння прикордонних нарядів (прикордонних підрозділів); заподіяння шкоди життю і здоров'ю, захоплення заручників осіб, які перетинають державний кордон, прикордонників, членів їх сімей [11].

Головна відповідальність та координація зусиль щодо ліквідації наслідків масових інфекційних захворювань громадян покладається на Міністерство охорони здоров'я України [11].

Головна відповідальність та координація зусиль щодо ліквідації наслідків великомасштабного ураження сільськогосподарських рослин хворобами і шкідниками та масових інфекційних захворювань сільськогосподарських тварин покладається на Міністерство аграрної політики та продовольства України [11].

2.1.1 Проблеми цивільного контролю за суб'єктами реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці України

Поставлені завдання щодо утворення боєздатних, багатофункціональних, мобільних, підготовлених на належному рівні, всебічно забезпечених, професійних сил безпеки і сил оборони, які за своїми спроможностями будуть здатні ефективно виконувати завдання за призначенням, а також завдання загального якісного посилення стійкості сектору безпеки і оборони України привертають увагу до проблеми взаємодії громадянського суспільства та складових сектору безпеки і оборони. Так, відповідно до Концепції розвитку сектору безпеки і оборони пріоритетами у цьому мають бути: «1) створення правових, організаційних і фінансово-матеріальних умов для залучення громадських організацій та громадян до процесу формування і реалізації державної політики з питань безпеки і оборони, зокрема, шляхом здійснення: консультацій з громадськістю, громадських слухань тощо, активізації діяльності громадських рад при міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади; матеріальної підтримки та заохочення проведення громадськими організаціями та громадянами досліджень з питань безпеки і оборони з урахуванням вимог законодавства; громадської експертизи проектів законів, урядових рішень, концепцій, стратегій та державних програм з питань безпеки і оборони; 2) створення умов для здійснення ефективного громадського контролю за діяльністю складових сектору безпеки і оборони шляхом: розширення формату та механізму інформування громадськості про їх діяльність та виконання покладених на них завдань; посилення відповідальності керівників відповідних складових сектору безпеки і оборони за своєчасне реагування на звернення громадських організацій та громадян, повідомлення засобам масової інформації про неналежне виконання ними своїх завдань і факти порушень прав військовослужбовців, працівників правоохоронних органів та членів їх сімей; 3) сприяння участі громадських організацій у підвищенні

готовності складових сектору безпеки і оборони до виконання визначених їм завдань шляхом: консолідації різних громадських ініціатив та рухів у підтриманні глобальної стратегії з протидії тероризму, створення багатофункціональної системи антитерористичних дій і мінімізації терористичних загроз; формування у громадян активної позиції протидії терористичній діяльності в будь-яких проявах, запровадження системи залучення громадськості до протидії тероризму для сприяння його виявленню та запобіганню; створення умов для залучення громадських організацій до військово-патріотичного виховання молоді, підготовки громадян до захисту Батьківщини; удосконалення законодавчого забезпечення з питань розвитку волонтерського руху в Україні, підвищення якості надання волонтерської допомоги; залучення громадськості до процесів розвитку складових сектору безпеки і оборони, зокрема у питаннях покращення їх соціального, медичного та матеріально-технічного забезпечення, раціонального використання державних ресурсів [11].

Водночас, на думку Л. Полякова, важливо пам’ятати, що ефективність вирішення зазначених питань безпосередньо залежить від ефективності системи демократичного цивільного контролю над військовими [68]. Для забезпечення демократичного цивільного контролю з боку суспільства та з метою висвітлення державної політики та стратегії забезпечення національних інтересів у сфері національної безпеки і оборони, динаміки досягнення необхідних спроможностей складових сектору безпеки і оборони з огляду на заходи їх розвитку та рівень всебічного забезпечення складові сектору безпеки і оборони мають забезпечувати видання Білих книг та інших інформаційно-звітних матеріалів публічного характеру, зокрема й на відомчих інтернет-сайтах.

Загалом, відповідно до ст. 6 Закону України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави», в Україні діяла система цивільного контролю над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави, до якої, на основі участі у

військово-цивільних відносинах, належать заходи: парламентського контролю; контролю, здійснюваного Президентом України; контролю з боку органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; контролю з боку судових органів та органів прокуратури, який здійснюється у спосіб, передбачений Конституцією та законами України; громадського контролю [14].

Відповідно до норм Закону України «Про національну безпеку України», демократичний цивільний контроль є комплексом здійснюваних відповідно до Конституції і законів України правових, організаційних, інформаційних, кадрових та інших заходів для забезпечення верховенства права, законності, підзвітності, прозорості органів сектору безпеки і оборони та інших органів, діяльність яких пов'язана з обмеженням у визначених законом випадках прав і свобод людини, сприяння їх ефективній діяльності й виконанню покладених на них функцій, зміцненню національної безпеки України [12].

Водночас Закон України «Про основи національної безпеки» оперував поняттям «суб'єкти цивільного контролю над Воєнною організацією» та виокремлював в їх якості Верховну Раду України, уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Президента України, Раду національної безпеки і оборони України, Кабінет Міністрів України, центральні та місцеві органи виконавчої влади в межах повноважень, визначених законом, органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, прокуратуру України, судові органи України, громадян України та громадські організації, утворювані відповідно до Конституції України для здійснення та захисту прав і свобод громадян та задоволення їхніх політичних, економічних, соціальних, культурних інтересів, а також засоби масової інформації. У цьому контексті, як наголошував Л. Поляков, цим Законом «зроблено недостатньо, щоб відповідати універсальним критеріям ефективності системи демократичного цивільного контролю» [68].

Відповідно до чинної редакції Закону України «Про національну безпеку України» (ст. 4) система цивільного контролю складається з

контролю, що здійснюється Президентом України; контролю, що здійснюється Верховною Радою України; контролю, що здійснюється Радою національної безпеки і оборони України; контролю, що здійснюється Кабінетом Міністрів України, органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування; судового контролю; громадського контролю [12].

Слід констатувати, що здійснені у 2014–2017 рр. заходи регулювання загальнодержавних процесів координації та управління у секторі безпеки, здійснення адміністративного контролю на територіях, суміжних із зоною збройного конфлікту в окремих районах Донецької та Луганської областей та поліпшення управлінських механізмів під час особливого періоду тощо мали на меті уточнення параметрів дії правового режиму воєнного стану, що певним чином замінило на протилежні попередні підходи та принципи, що були закріплені у законах України «Про основи національної безпеки України», «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» та інших нормативно-правових актах до 2014 р., а також, відповідно, були закладені в основу Закону України «Про національну безпеку України».

Стратегія національної безпеки за такого підходу має розглядатися як інструмент пошуку форм нової системи національної безпеки та оборони та її наповнення змістом «спроможностей» захистити суверенітет та територіальну цілісність України проти всього спектру можливих загроз. Одними з основних форм, що були визначені Стратегією, вважаємо співробітництво у воєнній сфері, зокрема й співробітництво з НАТО, ОБСЄ, ЄС, а також формування систем військово-цивільного співробітництва з поступовою заміною відносинами такого змісту військово-цивільних відносин.

Ще одним важливим аспектом, на який слід зважати під час формування систем цивільного контролю, є проблема реформування та розвитку розвідувальних, контррозвідувальних та правоохоронних органів, реформування системи державного управління та досягнення нового рівня

антикорупційної політики. Як наголошують автори аналітичної доповіді «Демократичний цивільний контроль та воєнна криза в Україні: Законодавчі аспекти», у Стратегії вказано, що Угода про асоціацію ЄС визначає стратегічні орієнтири для системних політичних і соціально-економічних реформ в Україні, а співробітництво з НАТО сприяє утвердженню в Україні демократичних цінностей, формуванню стабільного безпекового середовища, і є важливим інструментом підтримки реформ, зокрема у секторі безпеки і оборони, а також забезпечує спільну протидію сучасним безпековим викликам і загрозам [64, с. 13].

Розвиваючи тезу щодо зміни форм та методів функціонування суб'єктів реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці України в сучасних умовах, а також наслідків таких змін для цивільного контролю, слід наголосити на суттєвих змінах у функціях Ради національної безпеки і оборони загалом та Секретаря Ради, зокрема. Нагадаємо, що у системі цивільного контролю РНБО України посідає особливе місце, що закріплено ще у ст. 14 Закону України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави», розділі III «Контроль, здійснюваний Президентом України» вказаного Закону, а також ст. 5. Закону України «Про національну безпеку України». Щодо відповідних повноважень Секретаря РНБО України слід акцентувати на його наділенні додатковими повноваженнями та визначення чіткої персональної відповідальності за координацію елементів сектору безпеки. Також констатуємо появу положень щодо обов'язковості розгляду РНБО України проекту оборонного бюджету, а також наділення повноваженнями Голови РНБО Голову Верховної Ради (у разі неочікуваної відставки чи відсутності Президента).

Розглядаючи вказаний приклад збільшення функції цивільного контролю, слід мати на увазі, що системність змін виявилася, насамперед, у вирішенні «тактичних» питань розвитку цивільного контролю, тоді як навіть положення Закону України «Про демократичний цивільний контроль

над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави», який був основним законом і для такої проблеми, і проблеми організації у сил оборони та сил безпеки, були предметом багатьох дискусій та змін. Те саме слід зазначити щодо Закону України «Про основи національної безпеки України», який на час чинності не зазнавав змін та доповнень у відповідній частині.

Одним із прикладів недостатності здійснених заходів слід вважати тривалу відсутність (до 2018 р. – *О. Х.*) рішень щодо непризначення діючих генералів на посади міністра оборони та його заступників, як одного з пунктів домовленостей України з НАТО та одного з основних критеріїв демократичного цивільного контролю. Як наголошують автори аналітичної доповіді «Демократичний цивільний контроль та воєнна криза в Україні: Законодавчі аспекти»: «…в демократичних країнах НАТО, наприклад, у Кодексі США, Розділ 10, параграф 113, … Міністр оборони, який очолює Міністерство оборони, призначається з цивільних осіб за поданням Президента та згодою Сенату. Особа не може бути призначена Міністром оборони протягом семи років із моменту звільнення з активної військової служби з офіцерської посади регулярного компоненту збройних сил»« [64, с. 16].

Загалом активність дискусії, внесені зміни та доповнення до чинного законодавства, а також стратегічні рішення держави щодо розвитку сил оборони, зокрема й щодо окремих параметрів правового режиму воєнного стану, з одного боку, та «відсутність» такої активності щодо розвитку військово-цивільних відносин, як уже зазначалося, призвели до появи в України феномену військово-цивільного співробітництва та ухвалення відповідного Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» від

Військово-цивільне співробітництво, яке не слід відносити до суто військових функцій, є невід’ємною частиною сучасних багатовимірних операцій, звертається до всіх сторін для співпраці у конфліктній ситуації та полегшує взаємну підтримку цивільних сил і засобів для збройних сил і навпаки [70, с. 9]. При цьому основним чинником «підтримки» слід вважати

досягнення спільного кінцевого результату на основі поліпшення заздалегідь погодженої форми взаємодії з місцевим населенням та/або їх представниками.

Як наголошував І. Євтушенко, планування військових дій потребує застосування цивільно-військового співробітництва, що дає змогу всім іншим військовим підрозділам працювати в межах і за межами району виконання службово-бойових завдань. Багато параметрів сучасних військових операцій перебувають під впливом цивільно-військового співробітництва, оскільки їх увага зосереджена на цивільному середовищі [71].

Запровадженню такого рішення також сприяла необхідність постійного узгодження відповідних рішень Кабінету Міністрів України та Генерального штабу Збройних Сил України, плутанина між різними військовими адміністраціями, місцевими цивільними адміністраціями та раніше створеними військово-цивільними адміністраціями.

Фактичною підставою появи згаданого феномену військово-цивільних адміністрацій слід вважати факти звільнення під час антитерористичної операції значної території окремих районів Донецької та Луганської областей, де місцеві адміністрації не були здатні виконувати свої функції, зокрема й через вплив сепаратистів, острах, чи з інших причин уникали виконання завдань за призначенням, що загрожувало негативними наслідками для місцевого населення, а також для безпеки та комунікацій сил антитерористичної операції.

Ситуація, яка виникла на початку 2015 р., також зумовила необхідність обов’язкового врахування соціальних, політичних, культурних, релігійних, економічних та гуманітарних чинників під час планування та проведення військових дій. За таких умов, на думку і Ради національної безпеки і оборони України, і більшості фахівців, та відповідно до сучасних вимог міжнародного гуманітарного права врегулювання збройного конфлікту в Україні неможливо здійснити без цивільно-військового співробітництва. За аналізованим С. В. Белаєм та В. І. Воробйовим досвідом Канади, Нідерландів

та Данії створення підрозділів цивільно-військового співробітництва також мало на меті координацію та взаємодію Збройних Сил України з органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями, організаціями та громадянами [70, с.9]. Також нами констатовано, що в районах проведення АТО та ООС основна роль в організації взаємодії з цивільним сектором належить таким підрозділам.

Відповідно, у прийнятому у лютому 2015 р. Законі України «Про військово-цивільні адміністрації» визначено організацію, повноваження і порядок діяльності військово-цивільних адміністрацій, що утворюються як тимчасовий вимушений захід із елементами військової організації управління для забезпечення безпеки та нормалізації життєдіяльності населення в районі проведення антитерористичної операції, що не має на меті зміни та/або скасування конституційно закріпленого права територіальних громад на місцеве самоврядування [69].

Зокрема, у Законі передбачено, що адміністрації здійснюють управління всім комунальним майном на відповідних територіях (окрім вирішення питань відчуження, зокрема й шляхом приватизації комунального майна та земель та надання комунального майна та земель в оренду на строк понад один рік). Відповідно, проблемними питаннями військово-цивільного співробітництва, заснованого на військово-цивільних адміністраціях, слід вважати їх комплектування військовослужбовцями та цивільними спеціалістами, які мають економічний досвід і здатні забезпечувати безпеку та вирішення гуманітарних проблем населення, що проживає на звільнених територіях; відсутність єдиного механізму передачі військово-цивільним адміністраціям владних повноважень до наступних місцевих виборів; організацію самих місцевих виборів; припинення діяльності (повноважень) військово-цивільних адміністрацій у день відкриття першої сесії новообраної відповідної ради.

2.2 Роль та місце Державної служби України з надзвичайних ситуацій у системі органів сектору безпеки і оборони України

Прийнята у 2015 р. нова редакція Воєнної доктрини України, яка є системою поглядів на причини виникнення, зміст і характер сучасних воєнних конфліктів, принципи і шляхи запобігання їх виникненню, підготовку держави до можливого воєнного конфлікту, а також на застосування воєнної сили для захисту державного суверенітету, територіальної цілісності, інших життєво важливих національних інтересів [65], визначила нову систему інституцій, які мають поєднуватися у Сектор безпеки і оборони (охоплену єдиним керівництвом сукупність органів державної влади, Збройних Сил України, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, Державної спеціальної служби транспорту, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, правоохоронних органів спеціального призначення [65]) та спрямовувати свою діяльність на захист національних інтересів від зовнішніх і внутрішніх загроз національній безпеці України.

Автори Воєнної доктрини, оцінюючи дії за призначенням складових Сектору безпеки і оборони, поділили його на: 1) сили безпеки – державні правоохоронні та розвідувальні органи, сили цивільного захисту та органи загальної компетенції, на які Конституцією та законами України покладено функції із забезпечення національної безпеки України; 2) сили оборони – Збройні Сили України, Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України, Державну спеціальну службу транспорту, інші утворені відповідно до законів України військові формування, а також правоохоронні та розвідувальні органи, в частині залучення їх до виконання завдань із оборони держави.

Сучасна Державна служба України з надзвичайних ситуацій (далі – ДСНС) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра

внутрішніх справ і який реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, а також гідрометеорологічної діяльності [72]. Належність ДСНС до сил безпеки ставить питання визначення її ролі та місця у вирішенні кризових ситуацій будь-якого рівня, зокрема й тих, що загрожують національній безпеці.

Проблемам національної безпеки, різним аспектам її забезпечення приділено достатньо уваги і у науковій літературі, і в освітньому процесі у галузях знань 08 «Право» та 25 «Воєнні науки, національна безпека, безпека державного кордону». Водночас у відповідних наукових працях основна увага приділялася питанням реагування на надзвичайні ситуації соціального характеру та взаємодії військових формувань і правоохоронних органів за цих обставин.

Діяльність ДСНС розглядалася зазвичай з огляду на вплив на неї умов військово-політичної та екологічної обстановки, зокрема й у роботі Ю. О. Шматової [73]. Питання результатів діяльності територіальних підрозділів ДСНС досліджували такі вчені: В. С. Білобородько [74], В. В. Вороненко [75], Н. Г. Кліменко [76], А. С. Філіпенко [77] та ін.

Як зазначають автори аналітичного огляду стану техногенної та природної безпеки в Україні за 2016 р., захист населення, об’єктів економіки, національного надбання від згубного впливу надзвичайних ситуацій техногенного, природного або іншого характеру є невід’ємною складовою системи забезпечення національної безпеки України [78].

Ґрунтуючись на вказаному, до сфери використання поняття «кризові ситуації, що загрожують національній безпеці» слід включити процеси врегулювання цивільно-військових відносин за участю сил цивільного захисту у складі органів державної влади, військових формувань, утворених відповідно до законів України, діяльність яких безпосередньо спрямована на захист

національних інтересів України від зовнішніх та внутрішніх загроз. До такого твердження слід також додати, що згідно з положенням Закону України «Про основи національної безпеки» вказана сукупність складалася з окремих складових Воєнної організації держави [13], а, відповідно до положень Закону України «Про національну безпеку України», у складі сил безпеки, які спрямовуються і координуються Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України, діє ДСНС у визначеному статусі [12].

Як уже зазначалося, в якості умов розгляду ситуації як такої, що загрожує національній безпеці, доцільно виокремлювати наявність кваліфікованих за фізичною, хімічною, біологічною чи іншою дією (впливом) небезпечних чинників, негативних наслідків та/або прийняття рішення уповноваженою на те посадовою особою чи колективним органом. Територія та населення України останнім часом перебували під комплексною дією чинників, що негативно впливали на життєдіяльність країни через виникнення надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру, погіршення стану навколишнього природного середовища, загибель людей тощо. Відповідно до основних принципів цивільного захисту така сукупність небезпечних чинників становить зміст категорії «обстановка», яку прийнято позначати або як «надзвичайну ситуацію» або як «небезпечну подію». З огляду на викладене, щодо діяльності ДСНС вважаємо, що сучасна загальна система забезпечення національної безпеки має розглядатися як організована державою сукупність державних органів (законодавчої, виконавчої та судової влад), громадських організацій, посадових осіб та окремих громадян, об’єднаних цілями та завданнями щодо цивільного захисту. Відповідно, у межах загальної системи забезпечення національної безпеки важливе місце має належати підсистемі цивільного захисту, яка нині має вигляд Єдиної державної системи цивільного захисту, що «очолюється» ДСНС.

Вказане функціональне об’єднання окремих складових сектору безпеки і оборони здійснюється з урахуванням їх «призначення» за принципами утворення відповідних підсистем Єдиної державної системи цивільного захисту. Результатом такої діяльності, з огляду на концептуальні положення

розвитку сектору безпеки і оборони, має бути отримання позитивної оцінки ДСНС як «очільника» Єдиної державної системи цивільного захисту щодо формування національних безпекових та оборонних спроможностей, які, у перспективі, «забезпечать створення національної системи реагування на кризові ситуації, своєчасне виявлення, запобігання та нейтралізацію зовнішніх і внутрішніх загроз національній безпеці, гарантування особистої безпеки, конституційних прав і свобод людини і громадянина, … оперативне спільне реагування на кризові та надзвичайні ситуації» [11].

Зважаючи на стратегію забезпечення національної безпеки вирішення поставлених завдань вбачається здійснювати поетапно та узгоджувати у міру нарощування оперативних спроможностей сил безпеки, поступово підвищуючи рівень їх готовності до невідкладного реагування на виклики й загрози національній безпеці України.

За такого підходу доцільним є аналіз сучасних функцій ДСНС. Так, відповідно до п. 4 Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій, за нею закріплене виконання понад 70 функцій, з-поміж яких слід виокремити:

2) здійснення безпосереднього керівництва діяльністю Єдиної державної системи цивільного захисту;

3) формування проектів планів у сфері цивільного захисту державного рівня на мирний час та в особливий період, подання їх Міністрові внутрішніх справ для внесення в установленому порядку на розгляд Кабінету Міністрів України, організація планування заходів цивільного захисту центральними та місцевими органами виконавчої влади;

8) здійснення заходів щодо радіаційного і хімічного захисту, координація та контроль здійснення заходів щодо захисту населення і територій у разі виникнення радіаційних аварій та надзвичайних ситуацій, пов’язаних із виливом (викидом) небезпечних хімічних речовин;

9) здійснення разом із центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями прогнозування імовірності виникнення надзвичайних ситуацій,

визначення показників ризику та здійснення районування території України щодо ризику виникнення надзвичайних ситуацій;

11) видання експертних висновків про рівень надзвичайної ситуації, ведення їх обліку;

12) координація діяльності центральних та місцевих органів виконавчої влади, суб'єктів господарювання щодо здійснення заходів з евакуації населення;

13) забезпечення здійснення заходів з мінімізації та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, пов'язаних із технологічними терористичними проявами та іншими видами терористичної діяльності під час проведення антитерористичних операцій, а також проведення просвітницької та практично-навчальної роботи з метою підготовки населення до дій в умовах вчинення терористичного акту;

19) забезпечення гасіння пожеж, рятування людей, надання допомоги в ліквідації наслідків аварій, катастроф, стихійного лиха та інших видів небезпечних подій, що становлять загрозу життю або здоров'ю людей чи призводять до завдання матеріальних збитків;

20) створення оперативного матеріального резерву для запобігання виникненню надзвичайних ситуацій і ліквідації їх наслідків;

22) реалізація в межах повноважень, передбачених законом, державної політики у сфері волонтерської діяльності щодо надання допомоги громадянам, які постраждали внаслідок стихійного лиха, екологічних, техногенних та інших катастроф, а також щодо ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій техногенного або природного характеру;

25) здійснення оповіщення та інформування центральних та місцевих органів виконавчої влади про загрозу виникнення і виникнення надзвичайних ситуацій, методичного керівництва щодо створення і належного функціонування систем оповіщення цивільного захисту різного рівня;

32) забезпечення в межах повноважень, передбачених законом реалізації державної політики з питань медичного та біологічного захисту населення в разі виникнення надзвичайних ситуацій;

33) здійснення ліквідації медико-санітарних наслідків надзвичайних ситуацій, надання екстреної медичної допомоги у зоні надзвичайної ситуації (осередку ураження) постраждалим та рятувальникам;

40) організація та проведення перевірки стану готовності функціональних і територіальних підсистем єдиної державної системи цивільного захисту та відповідних органів управління ними до дій у разі виникнення надзвичайних ситуацій;

46) перевірка наявності і утримання в стані готовності автоматизованих систем раннього виявлення загрози виникнення надзвичайних ситуацій та оповіщення населення в разі їх виникнення та систем протипожежного захисту на об'єктах, які підлягають обладнанню такими системами [72].

Своєю чергою, покладення на ДСНС вказаного обсягу завдань та функцій потребує відповідного рівня забезпечення та насамперед ставить питання щодо правового забезпечення формування штату ДСНС та її кадрового резерву в умовах і мирного часу, і кризової ситуації, що загрожує національній безпеці. Як вказували автори проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» (щодо формування належних правових і організаційних засад забезпечення системи цивільного захисту ресурсами (людськими, матеріально-технічними) у разі введення в державі (окремих її регіонах) режимів воєнного або надзвичайного стану, проведення цільової мобілізації), що був поданий до Верховної Ради України у 2011 р., «… стан справ практично унеможливлює виконання завдань і заходів цивільного захисту органами управління та силами МНС, функціональними і територіальними підсистемами єдиної системи цивільного захисту в особливий період» [79].

На основі доопрацювання вказаного проекту та увідповіднення його сучасній державній політиці забезпечення національної безпеки ще у 2015 р. прийнятий відповідний Закон України, яким встановлено кримінальну відповідальність за ухилення від проходження служби цивільного захисту в особливий період чи у разі проведення цільової мобілізації, внесені зміни до законів України «Про правовий режим надзвичайного стану» від 16.03.2000

№ 1550-III [80], «Про оборону України» від 06.12.1991 № 1932-XII [39], «Про Національну безпеку України» від 21.06.2018 № 2469-VIII [12].

Згідно з останньою редакцією вказаного Закону до переліку основних загроз національній безпеці та національним інтересам (ст. 7) належать: «невідповідність сучасним викликам стану єдиної державної системи цивільного захисту, сил цивільного захисту, їх технічного оснащення; значне антропогенне і техногенне перевантаження території України, зростання ризиків виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру; погіршення технічного стану гідротехнічних споруд каскаду водосховищ на річці Дніпро; непідтримання в належному технічному стані ядерних об'єктів на території України; небезпека техногенного, у тому числі ядерного та біологічного, тероризму» [81]. Однак, навіть віднесення вказаних проблем до загроз національній безпеці не призвело до наділення ДСНС додатковими повноваження. Слід зазначити, що Закон України «Про національну безпеку України» не містить вказаного підходу до визначення основних загроз національній безпеці, оперуючи при цьому поняттям «загрози національній безпеці України» як явища, тенденції і чинники, що унеможливлюють чи ускладнюють або можуть унеможливити чи ускладнити реалізацію національних інтересів та збереження національних цінностей України [12]. Своєю чергою, відповідно до ст.ст. 27, 29 цього Закону, система загроз національній безпеці, реагування на які віднесено до компетенції ДСНС, визначається у Стратегії громадської безпеки та цивільного захисту України, яка також визначає шляхи досягнення цілей і реалізації пріоритетів державної політики у сферах внутрішніх справ, зокрема:

1) готовність сил та засобів виконувати завдання за призначенням, інфраструктуру, напрями розвитку, інші показники, необхідні для планування діяльності Міністерства внутрішніх справ України, Національної гвардії України, Національної поліції України, Державної прикордонної служби України, Державної міграційної служби України, Державної служби України з надзвичайних ситуацій;

2) потреби бюджетного фінансування, достатні для досягнення визначених цілей і виконання передбачених завдань, та основні напрями використання фінансових ресурсів;

3) державні програми, галузеві стратегії та програми, які мають бути спрямовані на реалізацію Стратегії громадської безпеки та цивільного захисту України, їхні цілі, відповідальних за розроблення документів, моніторинг їх виконання та оцінки [39].

Про відсутність у ДСНС власних повноважень для керівництва Єдиною державною системою цивільного захисту у кризових ситуаціях, що загрожують національній безпеці, крім аналізу положень Кодексу цивільного захисту України, свідчить аналіз положень Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України». Так, координація діяльності органів виконавчої влади при виникненні кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України, включена до змісту однієї з трьох основних функцій РНБО (ст. 3). Відповідно до встановленої компетенції (ст. 4), РНБО розробляє та розглядає на своїх засіданнях питання і подає пропозиції Президентові України та/або приймає рішення щодо невідкладних заходів із розв’язання кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України; координує та контролює діяльність органів виконавчої влади по організації захисту населення та забезпеченню його життєдіяльності, охороні життя, здоров’я, конституційних прав, свобод і законних інтересів громадян, підтриманню громадського порядку при виникненні кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України [15].

До вказаного слід додати, що до складу РНБО за посадою входить Міністр внутрішніх справ України, який наділений повноваженнями щодо формування державної політики у сфері цивільного захисту. Відтак ДСНС як центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ, у межах заходів із вирішення кризової ситуації, що загрожує національній безпеці, навіть тих, що законом належать до сфери цивільного захисту, має здійснювати свою діяльність через організаційну діяльність Міністра внутрішніх справ.

2.3 Підрозділи цивільно-військового співробітництва як суб’єкти регіональної безпеки України

Складна суспільно-політична та воєнна обстановка, що склалася нині в Україні, загрозливо впливають на стан забезпечення національної безпеки. Досвід проведення широкомасштабної антитерористичної операції, а згодом Операції об’єднаних сил, в окремих районах Донецької та Луганської областей підтвердив це міркування.

Збройний етап вказаної кризової ситуації призвів як до значних втрат серед особового складу Збройних Сил України, інших військових формувань та спеціальних правоохоронних органів України, так і жертв серед цивільного населення України. Так, за даними ООН лише із середини квітня 2014 р. до середини грудня 2016 р. жертвами конфлікту в Україні стали 32856 осіб: 10056 загиблих (зокрема й цивільне населення, особовий склад військових формувань та правоохоронних органів України, терористів і 298 пасажирів рейсу MH17), 22800 постраждалих [82]. Також, станом на листопад 2016 р. 1,5 млн. людей мігрували в інші країни [83].

Питання врегулювання збройного конфлікту, як і будь-якої кризової ситуації, що загрожує національній безпеці, потребує комплексного вирішення та залучення різних відомств і владних структур до забезпечення правопорядку, захисту інтересів держави і громадян, усунення тяжких наслідків [84], а в умовах сьогоднішніх глобалізаційних процесів – залучення міжнародних гуманітарних організацій та організацій сфери безпеки [85].

АТО в окремих районах Донецької та Луганської областей спричинила необхідність обов’язкового врахування соціальних, політичних, культурних, релігійних, економічних та гуманітарних чинників під час планування та проведення заходів із реагування на кризову ситуацію, що загрожує національній безпеці. Загалом слід констатувати, що стратегічна обстановка у XXI ст. охоплює безліч етнічних, релігійних, ідеологічних чинників, які потребують стійких рішень у суспільствах, підірваних конфліктами, лихом

або гуманітарними катастрофами. Наголосимо, що світовий досвід розв'язання конфліктів та кризових ситуацій в останні 20–30 років свідчить, що для розв'язання таких проблем не можливо застосовувати лише військові чи правоохоронні засоби, а доцільно формувати систему військово-цивільного співробітництва. За таких умов слід долучитися до висновків більшості фахівців, які наполягають на пріоритетності дотримання норм міжнародного гуманітарного права під час реагування на кризову ситуації, насамперед під час безпосереднього врегулювання збройного конфлікту, та, як наслідок, появи цивільно-військового співробітництва [70].

Питання цивільно-військових відносин в умовах збройного протистояння порушувались у працях А. ДеРейтера, Л. Еблінга, Дж. Ейзенгауера, С. Гібсона, Д. Снайдера та інших закордонних фахівців у галузі забезпечення національної безпеки, однак відповідний науковий напрям (дослідження ролі та місця цивільно-військового співробітництва у реагуванні на кризову ситуацію, що загрожує національній безпеці) у вітчизняній правовій науці сформований не був.

Загалом поділяємо розповсюджену у сучасній військовій науці позицію, що цивільно-військове співробітництво є військовою функцією (невід'ємною частиною сучасних багатовимірних операцій) приведення всіх конфліктуючих сторін до співпраці у відповідній конфліктній ситуації та полегшення взаємної підтримки цивільних та збройних сил і засобів. Головною ідеєю такої взаємодії залишається досягнення кращої взаємодії з місцевим населенням, цивільними дійовими особами як певного і зазвичай бажаного кінцевого результату.

Суб'єкти планування та проведення військових операцій у згаданому контексті реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, мають розглядатися як частина більш широкого політичного і громадського явища, а їх органи управління, відповідно, мають бути трансформовані під впливом соціальних, політичних, культурних, релігійних, економічних, екологічних та гуманітарних чинників. Як наслідок, у процесі

планування і проведення відповідних операцій, останні отримують статус учасника «спеціальних операцій». Отже, через масштаб, характер, ризики і виклики в умовах складного соціального середовища суб'єкти цивільно-військового співробітництва на будь-якому з рівнів їх функціонування є повноцінними суб'єктами реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці.

З огляду на зазначене, поділяємо позицію І. Євтушенка, що планування військових дій у межах реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, не тільки доводить доцільність «застосування цивільно-військового співробітництва», а й «дозволяє всім іншим військовим підрозділам працювати в межах і за межами району виконання службово-бойових завдань» [71]. Також наголосимо на зауваженнях С. Белая та В. Воробйова, що численні параметри сучасних військових операцій перебувають під впливом цивільно-військового співробітництва, оскільки їх увага зосереджена на цивільному середовищі [70].

Як зазначає Організація об'єднаних націй, кінцевою метою цивільно-військового співробітництва є налагодження взаємодії між військовими і цивільними суб'єктами в рамках комплексного плану командування військовими діями з боку однієї зі сторін конфлікту: «в ідеалі всі учасники будуть працювати для досягнення загальної мети, але там, де це неможливо, взаємодія буде гарантувати, що заходи на підтримання кожного плану узгоджені, наскільки можливо. Це дозволить звести до мінімуму перешкоди або ненавмисний конфлікт між усіма учасниками. Ця взаємодія може мати такі складники: координація; співпраця; взаємна підтримка; когерентне спільне планування; обмін інформацією» [86].

Перехід до системи суб'єктів цивільно-військового співробітництва забезпечується застосуванням поняття «оперативна обстановка» в управлінні операцією. Поєднання категорій «реагування на кризову ситуацію, що загрожує національній безпеці» та «оперативна обстановка» обумовлено, на наш погляд, їх сумісністю в аспекті складності завдань, а також відсутністю

можливості довгострокового планування операції. Отже, зазначені властивості дають змогу здійснити перерозподіл складових сектору безпеки і оборони у межах моделі сектору безпеки і оборони, визначеної Законом України «Про національну безпеку України», а також провести класифікації центральних органів виконавчої влади відповідно до їх компетенції із налагодження цивільно-військового співробітництва під час кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці.

Як вказують С. В Белай та В. І. Воробйов, підрозділи цивільно-військового співробітництва відіграють життєво важливу роль як одні з головних радників органів управління й виконують такі завдання:

1) встановлюють і підтримують зв'язок з цивільними суб'єктами на відповідному рівні, сприяють співпраці, гармонізації, обміну інформацією, здійснюють комплексне планування і проведення операції;

2) визначають і пояснюють військові цілі, завдання та концепції операції (в межах належної безпеки операцій та контролю роботи із секретними матеріалами);

3) сприяють паралельному і, де це можливо, комплексному плануванню між військовими силами і дружніми цивільними суб'єктами (коли можлива участь у плануванні цивільних груп);

4) здійснюють інтеграцію з іншими видами персоналу з усіх аспектів діяльності;

5) постійно оцінюють операційне середовище, у тому числі місцеві потреби і нерівності можливостей для вирішення проблем;

6) здійснюють діяльність у напрямі своєчасного і плавного переходу обов'язків до відповідної цивільної влади [70].

Відповідно до Положення про цивільно-військове співробітництво Збройних Сил України, метою таких підрозділів є створення сприятливих умов для виконання покладених на Збройні Сили України завдань за призначенням, а також недопущення перешкоджання цій діяльності з боку місцевого населення у районах постійної дислокації військових частин та

підрозділів Збройних Сил України, на шляхах переміщення військ (сил) та під час запровадження заходів правового режиму надзвичайного та воєнного стану, участі в стабілізаційних (антитерористичних) операціях, операціях із підтримання миру і безпеки – в районах відповідальності військових частин, операційних зонах угруповань військ (сил) Збройних Сил України, інших військових формувань та правоохоронних органів, залучених до виконання завдань оборони, шляхом реалізації заходів цивільно-військового співробітництва, спрямованих на формування позитивного іміджу Збройних Сил України, пошуку ефективних форм взаємодії з цивільним населенням та забезпечення його першочергових потреб за рахунок військових та невійськових ресурсів, а також мінімізації негативного впливу на місцеве населення факторів застосування військ (сил), досягнення успіху інформаційно-психологічних та спеціальних операцій [87].

Відповідно до визначеної мети основними завданнями цивільно-військового співробітництва Збройних Сил України є:

– здійснення аналізу суспільно-політичної обстановки у районах дислокації (застосування) підрозділів Збройних Сил України, проведення навчань (міжнародних навчань), розташування підрозділів збройних сил інших держав, зосередження і застосування військ (сил) та узагальнення цієї інформації;

– оцінка цивільного середовища, міжконфесійних та міжетнічних відносин із метою визначення дестабілізуючих факторів у зоні діяльності підрозділів Збройних Сил України, прогнозування впливу на виконання ними завдань;

– здійснення впливу на цивільне населення з метою нівелювання дестабілізуючих факторів та забезпечення сприятливих умов для виконання покладених на підрозділи Збройних Сил України завдань шляхом планування, організації та здійснення заходів цивільно-військового співробітництва Збройних Сил України [87].

Як суб’єкт реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, підрозділи цивільно-військового співробітництва Збройних Сил України беруть участь у:

– зборі, аналізі та узагальненні інформації щодо політичної, економічної, релігійної, демографічної, екологічної, санітарно-епідеміологічної обстановки, стану міжконфесійних та міжетнічних відносин, нагальних потреб місцевого населення, міграції (переміщень) населення, присутності та діяльності вітчизняних і міжнародних урядових, неурядових, релігійних і інших організацій, стану місцевої інфраструктури (у тому числі визначення критичних об’єктів інфраструктури), рівня корупції з метою прогнозування їх впливу на виконання військовими частинами завдань за призначенням;

– вивченні можливостей місцевих органів влади, громадських, релігійних, міжнародних організацій щодо надання необхідної допомоги цивільному населенню у районах дислокації військових частин;

– вивченні, аналізі форм та методів здійснення інформаційного (психологічного) впливу на цивільне населення в районах проведення операцій (бойових дій), знаходженні шляхів мінімізації цього впливу;

– підготовці та наданні висновків з оцінки суспільно-політичної обстановки (цивільного середовища) в місцях постійної дислокації військових частин, можливих районах операцій (бойових дій) та інших регіонах;

– розробленні оперативних (бойових) документів щодо планування, застосування військ (сил) з урахуванням факторів цивільного населення та навколишнього середовища;

– організації взаємодії командування з цивільним населенням, місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та іншими організаціями в районі виконання завдань за призначенням та у місцях постійної дислокації;

– плануванні заходів цивільно-військового співробітництва у взаємодії з органами державної влади і місцевого самоврядування, військовими

формуваннями та правоохоронними органами, міжнародними урядовими та неурядовими організаціями, збройними силами інших держав в мирний та воєнний час;

– організації супроводження виконання заходів цивільно-військового співробітництва в Україні та країнах перебування українського національного контингенту, проведенні оцінки результативності та вжиття заходів щодо підвищення їх ефективності;

– плануванні та проведенні інформаційних (психологічних) операцій;

– проведенні заходів Типового плану запровадження та забезпечення заходів правового режиму воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях;

– координації діяльності органів військового управління, з'єднань, військових частин, військових навчальних закладів та установ Збройних Сил України з питань цивільно-військового співробітництва (зв'язків з громадськістю);

– реалізації стратегічних комунікацій у Збройних Силах України;

– налагодженні співпраці з цивільним населенням, місцевими органами влади, міжнародними урядовими і неурядовими організаціями, а також релігійними та іншими організаціями у районах дислокації військових частин та підрозділів Збройних Сил України;

– організації проведення комплексу заходів, спрямованих на популяризацію Збройних Сил України та формування у населення України позитивної громадської думки про діяльність Збройних Сил України, зокрема під час участі в стабілізаційних (антитерористичних) операціях, під час введення правового режиму надзвичайного чи воєнного стану, операціях з підтримання миру і безпеки та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій;

– координації проведення заходів з питань відновлення пошкодженої, зруйнованої інфраструктури у регіоні та забезпеченні стабільності і нормалізації життя цивільного населення;

– координації зусиль місцевих органів влади, громадських і міжнародних організацій щодо збалансованого використання наявних ресурсів для забезпечення допомоги цивільному населенню під час введення правового режиму надзвичайного чи воєнного стану, участі в стабілізаційних (антитерористичних) операціях, операціях з підтримання миру і безпеки та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій;

– організації та координації проведення комплексу заходів щодо запобігання випадкам блокування військових колон представниками місцевого населення під час переміщення військ (сил) на маршрутах слідування;

– оповіщенні місцевого населення про пункти збору тимчасово переміщених осіб та евакуації місцевого населення з району проведення бойових дій;

– організації і проведенні заходів з пошуку, вилучення (ексгумації) та транспортування тіл (останків) зниклих безвісти (загиблих) військовослужбовців Збройних Сил України;

– проведенні заходів щодо обміну (поверненню) незаконно позбавлених волі (полонених) військовослужбовців Збройних Сил України;

– організації роботи з сім’ями військовослужбовців, зниклих безвісти (загиблих) під час запровадження заходів правового режиму надзвичайного та воєнного стану, стабілізаційних (антитерористичних) операціях, операціях з підтримання миру і безпеки;

– організації та проведенні занять з протимінної діяльності щодо навчання ризикам, пов’язаним з вибухонебезпечними предметами (залишками війни);

– координації проведення заходів щодо гуманітарного розмінування;

– організації проведення уроків мужності та заходів щодо військово-патріотичного виховання молоді у дусі готовності до захисту своєї Батьківщини;

– підготовці пропозицій щодо залучення спеціалістів (у тому числі міжнародних), організацій, підприємств України та країн перебування українських національних контингентів (країн, де планується використання національних контингентів) для виконання заходів (проектів) цивільно-військового співробітництва, із подальшим супроводженням та координацією їх діяльності;

– розробці пропозицій щодо проведення заходів (акцій, проектів) цивільно-військового співробітництва з їх фінансово-економічним обґрунтуванням та організовують залучення громадських організацій, благодійних та гуманітарних фондів до проведення цих заходів;

– розробці, організації проведення заходів співробітництва Збройних Сил України з органами державної влади, міжнародними та неурядовими організаціями, координації дій щодо реалізації програм гуманітарної (благодійної) допомоги та здійсненні прогнозування можливих проблем гуманітарного характеру із наданням пропозицій щодо локалізації, нейтралізації або запобігання на ранніх стадіях;

– здійсненні в межах компетенції міжнародного співробітництва із збройними силами інших держав, забезпеченні підготовки та участі фахівців підрозділів цивільно-військового співробітництва національних контингентів і національного персоналу Збройних Сил України у міжнародних операціях з підтримання миру і безпеки;

– організації застосування підрозділів цивільно-військового співробітництва Збройних Сил України для забезпечення сприятливих умов військовим частинам (підрозділам) Збройних Сил України для виконання завдань за призначенням, а також мінімізації негативного впливу на місцеве населення факторів застосування військ (сил) (військових контингентів);

– наданні допомоги керівникам органів військового управління, командирам військових частин (підрозділів) Збройних Сил України, командуванню національних контингентів в організації роботи з питань

цивільно-військового співробітництва, вивченні можливостей цивільної інфраструктури, що може бути використана в інтересах застосування військових частин Збройних Сил України, національних контингентів, визначенні морально-психологічного стану населення й оцінки його впливу на умови виконання покладених завдань;

– здійсненні аналізу та оцінювання ефективності проведених заходів цивільно-військового співробітництва та плануванні перспективи розвитку діяльності підрозділів цивільно-військового співробітництва Збройних Сил України [88].

Перелічене дає змогу розглядати такі підрозділи як один з основних суб'єктів реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці. При цьому слід зважати, що чинне законодавство визначає поняття «цивільно-військове співробітництво» винятково в інтересах конкретних військових формувань, що суттєво обмежує коло самих суб'єктів реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці. Так, зокрема, у вказаному вище Положенні зазначено, що «Цивільно-військове співробітництво Збройних Сил України – систематична, планомірна діяльність Збройних Сил України по взаємодії з органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями, організаціями та громадянами у районах дислокації військових частин та підрозділів Збройних Сил України з метою формування позитивної громадської думки про діяльність Збройних Сил України і забезпечення сприятливих умов для виконання покладених на них завдань та функцій» [87].

Водночас законодавство містить й інші терміни, зокрема, «цивільно-військова координація – координація між цивільними та військовими органами, уповноваженими приймати відповідні рішення та узгоджувати відповідні дії стосовно організації використання повітряного простору» [89].

В умовах сучасної кризової ситуації, обумовлених збройною агресією Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях, із метою визначення структури, особливостей комплектування, функцій, порядку підготовки та проведення ротацій особового складу підрозділів цивільно-

військового співробітництва, які залучаються до здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях, відповідальність за організацію підготовки та ротації особового складу підрозділів цивільно-військового співробітництва, які залучаються до здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях, покладена на Управління цивільно-військового співробітництва Збройних Сил України [90].

Відповідно до Положення про підрозділи цивільно-військового співробітництва, які виконують завдання в районі здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях, на період здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях утворюються підрозділи цивільно-військового співробітництва об'єднаних сил, які у подальшому утримуються на окремих штатах та підпорядковуються Командувачу об'єднаних сил і відповідним командирам оперативно-тактичних угруповань.

Координацію діяльності таких тимчасово діючих суб'єктів реагування на кризову ситуацію, що загрожує національній безпеці, в районах проведення ООС здійснюють:

– з питань організації надання гуманітарної допомоги цивільному населенню, яке проживає в районі здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях, організації та проведення спланованих Генеральним штабом Збройних Сил України заходів цивільно-військового співробітництва (зокрема заходів, спрямованих на підвищення іміджу Збройних Сил України) – Управління цивільно-

військового співробітництва Збройних Сил України (через Центр цивільно-військового співробітництва Об'єднаного оперативного штабу Збройних Сил України або безпосередньо через підрозділ (відділ) цивільно-військового співробітництва об'єднаного командного пункту об'єднаних сил);

– з питань організації і проведення комплексу заходів з: пошуку осіб, які зникли безвісти, вилучення та транспортування з району здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях, зокрема з тимчасово окупованої території у Донецькій та Луганській областях, тіл (останків) загиблих (померлих) військовослужбовців Збройних Сил України, інших військових формувань, їх транспортування до визначених державних медичних спеціалізованих установ з метою ідентифікації та/або до місця поховання (передачі родичам для остаточного поховання), передачі тіл (останків) загиблих представників збройних формувань Російської Федерації на тимчасово окуповані території у Донецькій та Луганській областях, повернення осіб, які незаконно утримуються представниками збройних формувань Російської Федерації і окупаційної адміністрації Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях – Управління цивільно-військового співробітництва Збройних Сил України (через відділ пошукової роботи), інформуючи про сплановані заходи Командувача об'єднаних сил.

Як тимчасово діючий суб'єкт реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці підрозділи цивільно-військового співробітництва об'єднаних сил беруть участь у виконанні заходів, визначених у п. 2.2 Положення про цивільно-військове співробітництво Збройних Сил України, затвердженого Наказом Генерального штабу Збройних Сил України від 20.12.2017 № 446, та додатково у:

– сприянні (з дотриманням вимог збереження державної таємниці та недопущення витоку інформації з обмеженим доступом) органам державної влади та місцевого самоврядування, представникам міжнародних, неурядових, організацій, громадських об'єднань, населенню регіону в

отриманні об’єктивної, достовірної, оперативної інформації про зміни в обстановці та діяльність військ (сил) (у разі виникнення загрози життю та здоров’ю мирного населення, запровадження певних обмежень конституційних прав та свобод, проведення заходів бойової підготовки тощо) з метою недопущення (припинення) поширення неправдивих чуток, панічних настроїв цивільного населення тощо;

– отриманні (через ОЦ ЦВС при ОКП ОС) та координації виконання заявок щодо проведення робіт з очищення місцевості, об’єктів господарювання та інфраструктури від вибухонебезпечних предметів, організації взаємодії та контролю виконання зазначених заявок. У разі надходження заявок про проведення робіт у безпосередній близькості до лінії зіткнення – доведенні їх у встановленому порядку до Спільного центру з контролю та координації питань припинення вогню та стабілізації лінії розмежування сторін;

– проведенні організаційних заходів для припинення вогню (спільно зі Спільним центром та міжнародними організаціями) під час проведення робіт щодо відновлення пошкодженої і зруйнованої інфраструктури у безпосередній близькості до лінії зіткнення;

– супроводженні, у разі необхідності, ремонтних та піротехнічних бригад до місць проведення робіт щодо відновлення пошкодженої і зруйнованої інфраструктури, очищення місцевості, об’єктів господарювання, інфраструктури від вибухонебезпечних предметів у безпосередній близькості до лінії зіткнення, а також у забезпеченні та їх охорони;

– координації (через ОЦ ЦВС) діяльності з розмінування за участі міжнародних (іноземних) організацій, з якими підписано меморандуми про співробітництво та взаєморозуміння тощо;

– проведенні заходів щодо недопущення неправомірного переміщення осіб через лінію розмежування в межах Донецької та Луганської областей (під час виконання завдань у складі Координаційного центру та координаційних груп з питань режиму та економічної діяльності на територіях, прилеглих до лінії зіткнення) [90].

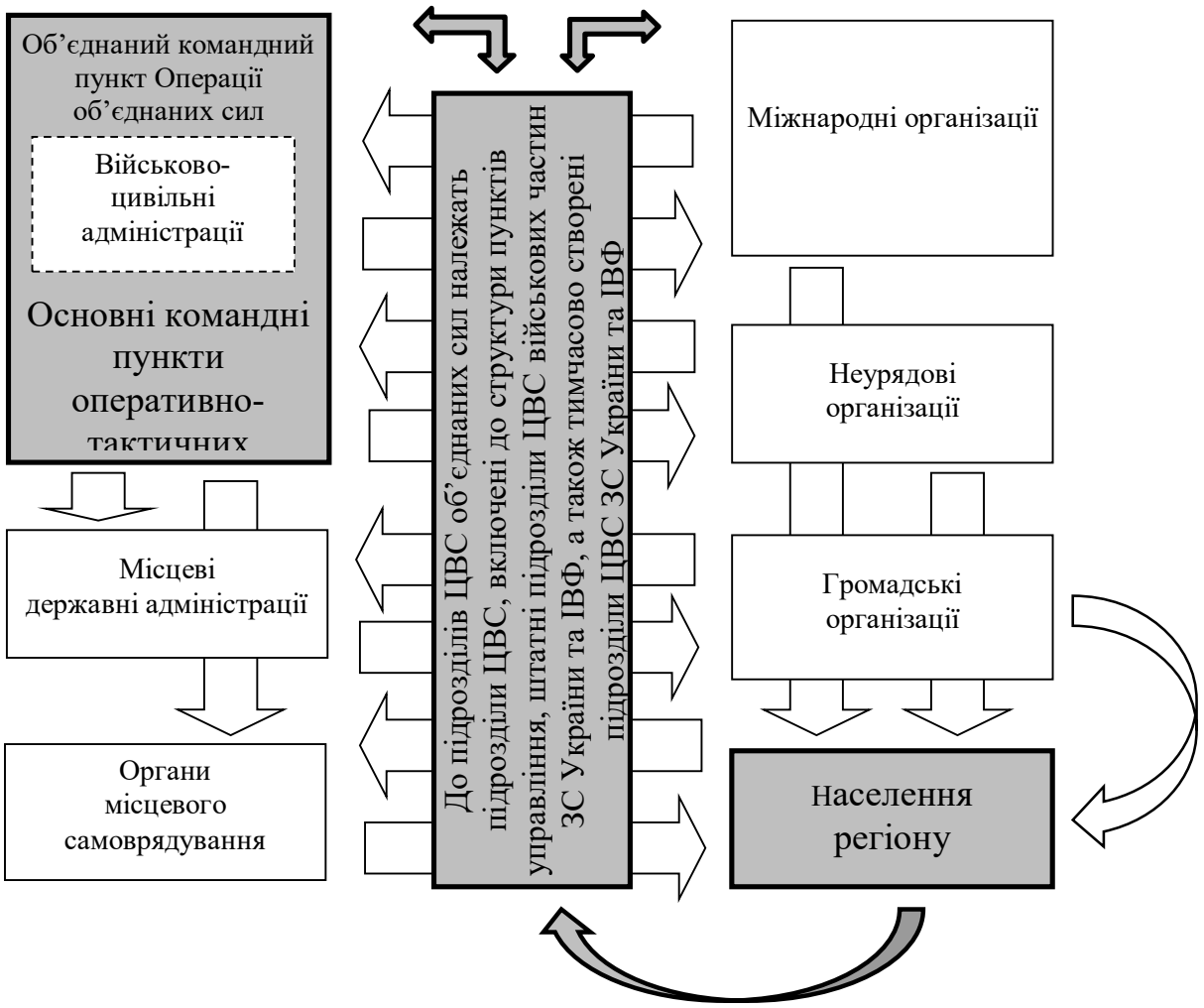

Рис. 2.3.1. Структурна схема взаємодії підрозділів цивільно-військового співробітництва в районах проведення ООС

Необхідно зазначити, що взаємозв'язки між позначеними на рис. 2.3.1 елементами демонструють можливість налагодження будь-якої взаємодії через підрозділи цивільно-військового співробітництва.

Окремим важливим аспектом функціонування підрозділів цивільно-військового співробітництва є налагодження взаємодії керівників реагування на кризову ситуацію, що загрожує національній безпеці, з міжнародними організаціями, які мають «мандат» у сфері безпеки та вирішення конфліктів, до яких насамперед слід віднести Спеціальну моніторингову місію ОБСЄ.

Основними завданнями Спеціальної моніторингової місії щодо вирішення кризової ситуації на Сході України є неупереджене й об'єктивне спостереження й звітування щодо ситуації в Україні, а також сприяння діалогу між усіма сторонами конфлікту.

Висновки до другого розділу

У цьому розділі, положення якого частково доповнено нами в працях військового співробітництва суб’єктів під час реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці України

Розгляд сучасних проблем цивільного контролю над Воєнною організацією держави доцільно здійснювати на підставі аналізу завдань та функцій окремих її складових із захисту національних інтересів. Аналізуючи завдання та функції окремих суб’єктів реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці України, слід зважати на їх спроможність діяти лише у «сукупності» з іншими суб’єктами, зокрема й представниками громадянського суспільства.

Автори Воєнної доктрини, оцінюючи дії за призначенням складових Сектору безпеки і оборони, поділяють його на: 1) сили безпеки – державні правоохоронні та розвідувальні органи, сили цивільного захисту та органи загальної компетенції, на які Конституцією та законами України покладено функції із забезпечення національної безпеки України; 2) сили оборони – Збройні Сили України, Державна служба спеціального зв’язку та захисту інформації України, Державна спеціальна служба транспорту, інші утворені відповідно до законів України військові формування, а також правоохоронні та розвідувальні органи, в частині залучення їх до виконання завдань з оборони держави.

Оцінювання дій складових Сектору безпеки і оборони ґрунтується на категорії «спроможність» та застосуванні відповідного поняття у тексті Воєнної доктрини України винятково щодо сил оборони з метою позначення їх здатності досягти необхідного результату під час виконання завдань із питань оборони у певних умовах відповідно до визначених сценаріїв дій та з використанням наявних ресурсів.

Сучасна загальна система забезпечення національної безпеки у міру нарощування оперативних спроможностей має трансформуватися в організовану державою сукупність державних органів невідкладного реагування на виклики й загрози національній безпеці України, поділену за принципом відповідальності за організацію планування та реагування на вказані загрози.

Сучасна проблема цивільного контролю потребує окремого дослідження питань припинення функціонування військово-цивільних адміністрацій у випадку введення в Україні або в окремих її місцевостях правового режиму воєнного стану чи оголошення стану війни.

Система суб'єктів реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці України, має згодом охопити всі складові сектору безпеки і оборони, зокрема й Президента України, Раду національної безпеки і оборони України, Міністерство оборони України, Збройні Сили України, Міністерство внутрішніх справ України, Національну гвардію України, Національну поліцію України, Державну прикордонну службу України, Державну міграційну службу України, Державну службу України з надзвичайних ситуацій, інші складові, що визначені законами України, що потребує перегляду сталої практики цивільного захисту з метою напрацювання змін до чинного законодавства та визначення ДСНС окремим суб'єктом вирішення кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці. Одним із таких заходів є напрацювання та реалізація концептуальних засад управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій різного характеру.

Конкретизація роботи щодо Концепції управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій має охоплювати співвідношення завдань та функцій ДСНС щодо запобігання та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій та кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці.

Окремими заходами щодо визначення ролі та місця ДСНС у вирішенні кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці, мають бути:

перегляд Плану заходів щодо реалізації Концепції управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру на 2015–2020 роки, затвердженого Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 25.03.2015 № 419-р у напрямі визначення тих надзвичайних ситуацій, які за рівнем завданих збитків та іншими чинниками можуть вважатися такими, що загрожують національній безпеці; конкретизація складу виконавців вказаного Плану; визначення та затвердження рішенням уряду алгоритму дій суб'єктів, що забезпечують процес управління ризиками у кризових ситуаціях, що загрожують національній безпеці; впровадження (імплементація) Директиви Севезо ІІІ 2012/18/ЄС Європейського парламенту та Ради ЄС від 04.07.2012 «Про контроль значних аварій, пов'язаних з небезпечними речовинами»; проведення подальших наукових досліджень процесу управління ризиками та кризовими ситуаціями, що загрожують національній безпеці.

Антитерористична операція на Сході України зумовила необхідність обов'язкового врахування соціальних, політичних, культурних, релігійних, економічних та гуманітарних чинників під час планування та проведення військових дій. За таких умов, на думку більшості фахівців та відповідно до сучасних вимог міжнародного гуманітарного права, врегулювання збройного конфлікту в Україні не можливо здійснити без цивільно-військового співробітництва.

За досвідом Канади, Нідерландів та Данії з метою координації та взаємодії Збройних Сил України з органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями, організаціями та громадянами у Збройних Силах України створено підрозділи цивільно-військового співробітництва. В зоні проведення антитерористичної операції провідна роль в організації взаємодії Антитерористичного центру України з цивільним сектором належить цим підрозділам.

Сформована у розділі структура взаємодії підрозділів цивільно-військового співробітництва в зоні проведення антитерористичної операції

наглядно розкриває та дає змогу оцінити процес організації взаємодії підрозділів цивільно-військового співробітництва з органами управління у зоні проведення антитерористичної операції, міжнародними організаціями й громадським сектором.

Наразі є проблемні питання у діяльності підрозділів цивільно-військового співробітництва з моніторингу та прогнозування цивільного середовища, формування рекомендацій щодо взаємного впливу дій цивільних і військових учасників конфлікту тощо. Нинішня ситуація на Південному Сході України свідчить, що поставленні завдання ними виконуються не в повному обсязі. Одним із шляхів вирішення цих проблем є використання програмних засобів щодо підтримки прийняття рішень, що створені на базі геоінформаційних систем.

Напрями подальших досліджень будуть спрямовані на формування механізмів поліпшення діяльності підрозділів цивільно-військового співробітництва, а також на розроблення відповідних програмних засобів із підтримки прийняття рішень на базі геоінформаційної системи Національної гвардії України.

РОЗДІЛ 3
ПРАВОВІ МЕХАНІЗМИ РЕАГУВАННЯ НА КРИЗОВІ СИТУАЦІЇ, ЩО ЗАГРОЖУЮТЬ НАЦІОНАЛЬНІЙ БЕЗПЕЦІ

3.1 Інформаційно-правові механізми реагування на кризові ситуації

Вивчення окремих міжнародних рекомендацій, пропозицій та матеріалів методичного характеру щодо змісту кризової ситуації та реагування державних органів на ймовірні загрози, які посягають на інформаційну безпеку, свідчить, що у кризових ситуаціях під час захисту інформаційного простору слід дотримуватися перевіреного часом принципу «діяти так, щоб криза не спричинила та не заподіяла велику шкоду національним цінностям, їх інтересам та цілям».

Визначаючи провідну роль інформації, яку вона відіграє у розвитку суспільства, в ст. 17 Основного закону України вказується, що забезпечення інформаційної безпеки є найважливішою функцією держави, справою всього Українського народу [43].

Нині важко уявити особу, «відірвану» від інформаційних процесів, які позитивно чи негативно впливають на політичний, економічний і насамперед соціальний розвиток людського суспільства. Зважаючи на ці проблеми, українська демократична правова держава, опираючись на Окінавську хартію глобального інформаційного суспільства (Окінава, 22.07.2000), інші міжнародні нормативно-правові акти, Закони Україна, застосовуючи сучасну інформаційну технологію, з метою подолання кризових ситуацій, які суттєво потерпають від зовнішніх та внутрішніх викликів, має всіма доступними формами та методами зміцнювати інформаційну безпеку.

Відповідно до ст. 107 Конституції України, Указу Президента України від 25.02.2017 № 47/2017 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29 грудня 2016 року «Про Доктрину інформаційної безпеки

України», пріоритетами державної політики в сфері інформаційної безпеки мають бути:

– створення інтегрованої системи оцінки інформаційних загроз та оперативного реагування на них;

– удосконалення повноважень державних регуляторних органів, які здійснюють діяльність щодо інформаційного простору держави, з метою досягнення адекватного рівня спроможності держави відповідати реальним та потенційним загрозам національним інтересам України в інформаційній сфері;

– законодавче врегулювання механізму виявлення, фіксації, блокування та видалення з інформаційного простору держави, зокрема з українського сегмента мережі Інтернет, інформації, яка загрожує життю, здоров'ю громадян України, пропагує війну, національну та релігійну ворожнечу, зміну конституційного ладу насильницьким шляхом або порушення територіальної цілісності України, загрожує державному суверенітету, пропагує комуністичний та/або націонал-соціалістичний (нацистський) тоталітарні режими та їхню символіку;

– визначення механізмів регулювання роботи підприємств телекомунікацій, поліграфічних підприємств, видавництв, телерадіоорганізацій, телерадіоцентрів та інших підприємств, установ, організацій, закладів культури та засобів масової інформації, а також використання місцевих радіостанцій, телевізійних центрів та друкарень для військових потреб і проведення роз'яснювальної роботи серед військ та населення; заборони роботи приймально-передавальних радіостанцій особистого та колективного користування і передачі інформації через комп'ютерні мережі в умовах запровадження правового режиму воєнного стану;

– оптимізація законодавчих механізмів реалізації зобов'язань України в межах Європейської конвенції про транскордонне телебачення щодо держав, які не є підписантами зазначеної Конвенції;

– створення і розвиток структур, що відповідають за інформаційно-психологічну безпеку, насамперед у Збройних Силах України, з урахуванням практики держав – членів НАТО;

– розвиток і захист технологічної інфраструктури забезпечення інформаційної безпеки України;

– забезпечення повного покриття території України цифровим мовленням, насамперед у прикордонних районах, а також тимчасово окупованих територій;

– розвиток цифрового мовлення, унеможливлення впливу на його інфраструктуру суб'єктів, що пов'язані з державою-агресором;

– побудова дієвої та ефективної системи стратегічних комунікацій;

– розвиток механізмів взаємодії держави та інститутів громадянського суспільства щодо протидії інформаційній агресії проти України [94].

Дослідження та значення інформаційної безпеки у сучасному її розвитку, захист стратегічних, урядових та кризових комунікації особливої уваги та актуальності набуває у період агресії Російської Федерації у Східних областях України із застосуванням технологій гібридної війни, яка перетворила інформаційну сферу на головну арену протидії.

Задля визначення інноваційних підходів до формування системи захисту і розвитку інформаційного простору в умовах глобалізації та вільного обігу інформації, комплексної протидії кризовим ситуаціям і актуальним загрозам національній безпеці в інформаційній сфері 25.02.2017 видано Указ Президента України № 47/2017 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29 грудня 2016 року «Про Доктрину інформаційної безпеки України», в якому уточнено засади формування та реалізації державної інформаційної політики, насамперед щодо протидії руйнівному інформаційному впливу Російської Федерації в умовах розв'язаної нею гібридної війни. Вказана Доктрина ґрунтується на принципах дотримання прав і свобод людини та громадянина, поваги до гідності особи, захисту її законних інтересів, а також законних інтересів суспільства та держави, забезпечення суверенітету і територіальної цілісності України [94].

Безперечно, Доктрина інформаційної безпеки України, як і деякі інші державні програми, не позбавлена критики (і ми цілком з цим погоджуємось), яка зводиться до браку «конкретики», відсутності дієвих механізмів інформаційної взаємодії між владою, ЗМІ та суспільством, сумнівності у її змісті форм реалізації, зокрема, які положення мають виконуватись і хто конкретно відповідатиме за їх невиконання, а також побоювання правозахисників та експертів утисків свободи слова в Інтернеті та інших засобах масової інформації. Крім того, за словами колишнього виконавчого директора Української Гельсінської спілки з прав людини В. Яворського, Доктрина закладає державну систему постійного моніторингу веб-ресурсів, а це, на його думку, передбачає встановлення цензурованих шлюзів, які відокремлять український Інтернет від світу [95].

Дослідження інформаційної безпеки як конструктивно інтегрованої складової реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці України, свідчить, що її чинниками системоутворення є інформація, інформаційні процеси та інформаційно-технологічне забезпечення. Проте аналіз зарубіжного досвіду забезпечення інформаційної безпеки вказує, що її система опирається на цілісність, доступність та конфіденційність інформації зміст конфіденційності інформації. Відповідно до ст. 21 Закону України «Про інформацію», конфіденційна інформація є інформацією з обмеженим доступом, до якої належить службова та таємна інформація. Водночас нині фізичні та юридичні особи в інформаційному полі стикаються із багатьма проблемами, пов’язаними із перешкодами отримання інформації з обмеженим доступом. Причиною цього неврегульованого процесу є застарілість інформації зазначених занадто «утаємлених» документів, витоки якої вже давно не загрожують національним інтересам та цінностям.

До вказаних елементів системи інформаційної безпеки сучасні науковці, крім інформаційно-психологічних та державно-ідеологічних [98, с. 62; 99], також відносять фінансовий; військовий; нормативно-правовий; соціальний; економічний; екологічний та інші аспекти [100].

На думку Б. Кормича, інформаційна безпека має суб'єктно-об'єктний склад, відтак з точки зору критерію основного об'єкта складовими інформаційної безпеки є інформаційна безпека особи, інформаційна безпека суспільства та інформаційна безпека держави. Крім того, держава, людина та громадськість одночасно є і суб'єктами інформаційної безпеки, своїми діями здійснюють захист важливої для них інформації та інформаційних процесів. Зокрема, до сфери інформаційної безпеки держави належать конкретні дії щодо гарантування безпечних умов існуючих інформаційних процесів та безпечного розвитку таких процесів у майбутньому, що охоплює регулювання питань захисту самої інформації, захисту інформаційної інфраструктури держави, захисту інформаційного ринку та створення безпечних умов розвитку інформаційних процесів [101, с. 30].

Наголошуючи за результатами комплексного аналізу про системність інформаційної безпеки, і це насамперед стосується процесу реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці України, О. Тихомиров стверджує передусім про «структурні складові забезпечення інформаційної безпеки» та виокремлює їх за різними критеріями, зокрема:

– за сферами суспільного життя (забезпечення інформаційної безпеки в економічній, політичній, воєнній, науково-технологічній, екологічній, соціальній та інших сферах);

– за об'єктами національної безпеки (забезпечення інформаційної безпеки особи, суспільства та держави);

– за сучасними аспектами розуміння інформаційної безпеки (забезпечення інформаційно-психологічної безпеки, забезпечення інформаційної безпеки у сфері прав і свобод людини та забезпечення інформаційно-технічної, у тому числі кібернетичної безпеки);

– за основними видами інформаційної діяльності (забезпечення законних можливостей створення, збирання, одержання та використання інформації, законного порядку поширення інформації, належного зберігання інформації, охорона та захист інформації, створення і розвиток інформаційних ресурсів тощо);

– за формами державного забезпечення інформаційної безпеки (забезпечення якісного інформування, процесів інформатизації; правова регламентація сфери інформаційних відносин;

– боротьба з правопорушеннями в інформаційній сфері;

– за напрямами пізнавального процесу в галузі забезпечення інформаційної безпеки (професійна освіта, наукові дослідження, інформаційно-просвітницька діяльність тощо);

– залежно від елементів змісту діяльності із забезпечення інформаційної безпеки (за об'єктами забезпечення інформаційної безпеки: розвиток і вдосконалення інформаційно-телекомунікаційної інфраструктури, недопущення доведення її до критичного рівня);

– забезпечення належного використання національних інформаційних ресурсів (захист ресурсів від несанкціонованого втручання, їх інноваційне оновлення, впровадження новітніх технологій створення, оброблення та поширення інформації, формування відкритих інформаційних ресурсів і забезпечення доступу до них громадян);

– захист інформації (забезпечення конфіденційності, цілісності та доступності тощо);

– захист свідомості суб'єктів від деструктивного інформаційного впливу (створення сприятливого психологічного клімату в національному інформаційному просторі задля утвердження загальнолюдських та національних моральних цінностей);

– за суб'єктами забезпечення інформаційної безпеки: міжнародне забезпечення (міжнародне співробітництво в галузі забезпечення інформаційної безпеки, гарантування інформаційного суверенітету держави, сприяння задоволенню інформаційних потреб громадян за кордоном);

– державне забезпечення (діяльність державних організацій, спрямована на забезпечення інформаційної безпеки); недержавне забезпечення (діяльність громадських і недержавних комерційних організацій

та окремих громадян, спрямована на сприяння державному забезпеченню інформаційної безпеки);

– за характером предмета діяльності із забезпечення інформаційної безпеки: протидія негативним інформаційним процесам і явищам; сприяння посиленню позитивних інформаційних процесів;

– сприяння трансформації нейтральних інформаційних процесів у позитивні;

– за складовими механізму протидії загрозам інформаційній безпеці: моніторинг інформаційної сфери; ранжування загроз; профілактика й попередження негативного впливу загроз; нейтралізація загроз;

– за характером здійснення державного впливу: безпосереднє створення необхідних умов життєдіяльності суб'єктів в інформаційній сфері; опосередкований вплив шляхом підвищення інформаційного потенціалу суб'єктів і сприяння їх самоорганізації;

– за засобами забезпечення інформаційної безпеки: правове забезпечення (правова регламентація відносин в інформаційній сфері; контрольно-наглядова діяльність, ліцензування, сертифікації, експертизи тощо); техніко-технологічне забезпечення; залежно від особливостей забезпечення доступу до інформації (за правовим режимом доступу до інформації; за заходами із захисту секретної інформації тощо) [101, с. 31; 102, с. 67].

Відтак зазначимо, що вся інформаційна сфера як потенційна сфера кризової ситуації, яка загрожуватиме національній безпеці, охоплює дві основні складові, які, своєю чергою, визначають основні складові інформаційної безпеки держави, зокрема:

– технічна (штучно створене людиною середовище техніки і технологій);

– психологічна (природній світ із його емоціями).

Суттєві відмінності між визначеними складовими інформаційної безпеки та зміст інформаційно-психологічної складової схематично зображено на рис. 3.1.1.

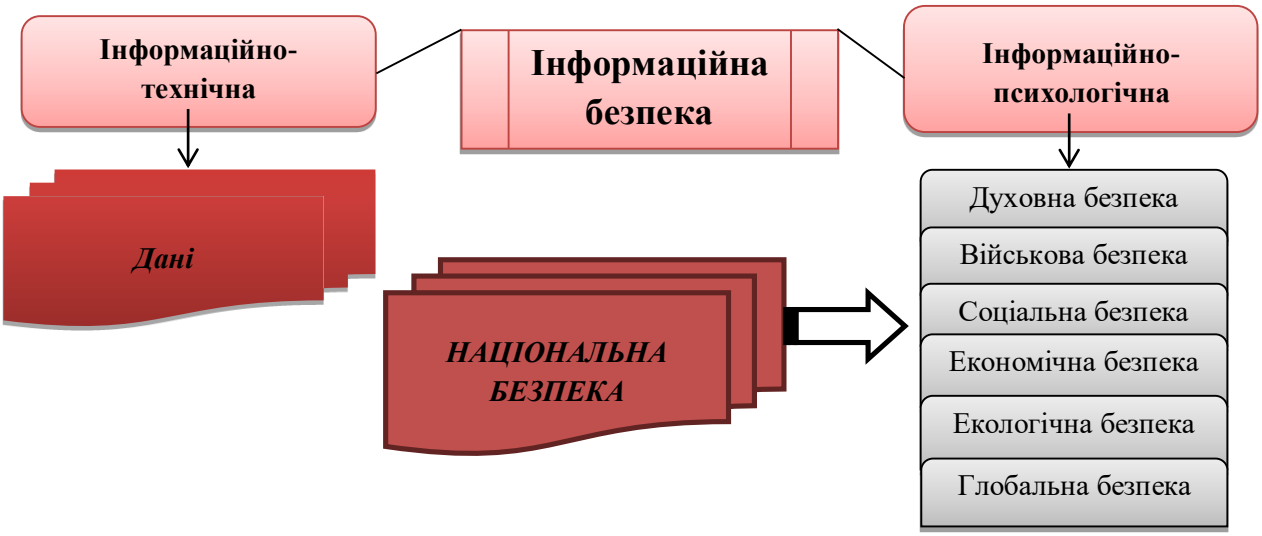

Рис. 3.1.1. Складові інформаційної безпеки

Аналізуючи розвиток складових інформаційної безпеки, на прикладі адміністративно-правової охорони службової інформації в Україні, не можна оминути увагою значення та вплив на її нормативно-правове забезпечення норм міжнародного права. Важливим міжнародним нормативно-правовим актом, який розроблений Комітетом експертів Ради Європи з інформаційного суспільства, є Резолюція Організації Об'єднаних Націй, прийнята у 1946 р. Генеральною Асамблеєю, де зазначено: «Свобода інформації є фундаментальним правом людини і … критерієм для всіх свобод, яким присвячено Організацію Об'єднаних Націй» [103, с. 8].

Україна, приєднуючись до Статуту Ради Європи [104], на підставі Резолюції Парламентської Асамблеї Ради Європи від 05.10.2005 № 1466 «Про виконання обов'язків та зобов'язань Україною», продемонструвала свою відданість демократичним цінностям та прагнення мати краще керівництво, яке б зміцнило верховенство права й захист прав людини в країні та боролось з корупцією. Водночас, як зазначалося у Резолюції, Україна все ще не виконала всіх зобов'язань, які взяла на себе при вступі до Ради Європи. Зокрема, верховенство права у багатьох сферах ще не повністю досягнуте, а тому Парламентська Асамблея Ради Європи закликала органи державної влади України виправити ці положення якомога скоріше, а також ввести в дію

законодавство про державний реєстр виборців і насамперед поліпшити правове регулювання доступу до інформації, а також суворо дотримуватися вимог ст. 34 Конституції України стосовно свободи інформації під час надання документам грифів обмеження доступу та розсекретити всі офіційні документи, які були закриті для загального доступу з порушенням законодавства [105].

Задля забезпечення реалізації положень ст. 10 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. [106], а також для гарантування ефективної реалізації права кожного на свободу вираження поглядів та доступ до інформації, права на вільне збирання, зберігання, використання і поширення інформації усно, письмово або в інший спосіб Верховна Рада України 13.01.2011 прийняла закони України «Про доступ до публічної інформації» [107] та «Про внесення змін до Закону України «Про інформацію» (нова редакція) [108], які набули чинності 10.05.2011. Відтак, на думку В. Г. Пилипчука, питання пошуку балансу між правами і свободами людини та потребами суспільства і держави у захищеності інформаційного суверенітету та інформаційної безпеки України є одним із основних напрямів упорядкування та регулювання інформаційних відносин, які становлять правове поле інформаційної діяльності [109, с. 19].

Проте, правовий аналіз положень вказаних інформаційних законів свідчить про певну законодавчу неузгодженість, що вказує на те, що використання нових законодавчих термінів у діяльності державних органів виконавчої влади, пов’язаних із тлумаченням понять «інформація», «захист інформації», «публічна інформація», «службова інформація», «суб’єкти владних повноважень», ще в недостатньому обсязі вирішують наявні проблеми визначення та призначення інформації з обмеженим доступом, що, з огляду на зазначене, створює певні правові невирішені перешкоди у реагуванні на кризові ситуації в інформаційному просторі.

Водночас, на відміну від державної таємниці як виду таємної інформації, щодо якої створено єдину систему правової охорони, яка передбачає комплекс

організаційно-правових, інженерно-технічних, криптографічних, контррозвідувальних, оперативно-розшукових та інших заходів, спрямованих на запобігання розголошенню таємної інформації та втратам її матеріальних носіїв, у державі була відсутня належно налагоджена і дієва система збереження конфіденційної інформації, що є власністю держави [110, с. 83].

Відтак надання інформації, яка є, з одного боку, власністю держави, а з іншого – може бути позначена як «об'єкт критичної інформаційної інфраструктури», статусу конфіденційної чинним законодавством ще не достатньо є врегульованим. Тобто такий різновид інформації, як конфіденційна, що є власністю держави, яка передбачалась попередньою редакцією Закону України «Про інформацію», з огляду на назву грифа обмеження доступу «Для службового користування» має відповідати категорії «службова інформація», про яку йдеться у чинній редакції цього Закону, а також у Законі України «Про доступ до публічної інформації».

Водночас відмінності між критеріями віднесення інформації до «конфіденційної, що є власністю держави», які регламентувалися у додатку 13 до раніше прийнятої Інструкції «Про порядок обліку, зберігання і використання документів, справ, видань та інших матеріальних носіїв інформації, які містять службову інформацію», затвердженої Кабінетом Міністрів України від 27.11.1998 № 1893, та вимогами до службової інформації, передбаченими ст.ст. 6, 9 Закону України «Про доступ до публічної інформації», не давали змоги стверджувати про тотожність зазначених категорій інформації. Зокрема, порівняно із критеріями, визначеними у цьому додатку до Інструкції (інформація має створюватися за кошти державного бюджету або перебувати у володінні, користуванні чи розпорядженні організації; використовуватися з метою забезпечення національних інтересів держави; не належати до державної таємниці; унаслідок розголошення такої інформації можливе: порушення конституційних прав і свобод людини та громадянина; настання негативних наслідків у внутрішньополітичній, зовнішньополітичній, економічній,

військовій, соціальній, гуманітарній, науково-технологічній, екологічній, інформаційній сферах та у сферах державної безпеки і безпеки державного кордону; створення перешкод у роботі державних органів), норми Закону України «Про доступ до публічної інформації» значно звужують коло інформації, яка може бути віднесена до службової. До подібного висновку також доходять і деякі вітчизняні науковці [111, с. 39; 112, с. 99; 113, с. 49].

Із огляду на зазначене, виникає певна дилема: чи потрібно було переглядати доволі значні обсяги документів, справ, видань, які містили конфіденційну інформацію, що є власністю держави, і яким надавався гриф «Для службового користування» до 09.05.2011, чи потрібно переглядати всі матеріали з метою увідповіднення грифу обмеження доступу «Для службового користування» до критеріїв, визначених у Законі України «Про доступ до публічної інформації»?

На це питання дають відповідь, з огляду на предмет нашого дослідження, вимоги положення Указу Президента України від 05.05.2011 № 547/2011 «Питання забезпечення органами виконавчої влади доступу до публічної інформації» [114], які залишаються актуальним нині, на підставі яких Кабінетом Міністрів України 19.10.2016 прийнята нова постанова № 736 «Про затвердження Типової інструкції про порядок ведення обліку, зберігання, використання і знищення документів та інших матеріальних носіїв інформації, що містять службову інформацію», яка скасувала чинність аналогічної постанови № 1893 Кабінету Міністрів України від 27.11.1998, чим розширила повноваження для органів державної влади щодо визначення єдиних вимог до ведення обліку, зберігання, використання і знищення документів та інших матеріальних носіїв інформації, що містять службову інформацію, зібрану під час провадження оперативно-розшукової, контррозвідувальної діяльності, діяльності у сфері оборони держави, та іншу службову інформацію [115].

Із огляду на зазначене, вважаємо, що в Україні назріла необхідність створення загальнодержавної системи охорони інформації з обмеженим доступом (у частині службової інформації) з визначенням органу державної

влади, відповідального за стан забезпечення охорони такої інформації, що підтверджується наявним досвідом провідних країн – членів ЄС і НАТО, де, згідно з вимогами стандартів інформаційної безпеки НАТО та ЄС, у державах-учасницях створюються Національні органи безпеки, на які покладено функції впровадження норм та стандартів безпеки інформації, здійснення інспекторського контролю за умовами захисту інформації з обмеженим доступом у всіх державних органах на всіх рівнях, забезпечення проведення перевірки з визначення надійності громадян, які потребують доступу до секретної інформації, видачі дозволів на провадження діяльності, пов'язаної з інформацією з обмеженим доступом [116]. І беззаперечне прийняття Верховною Радою України 07.02.2019 Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в ЄС та НАТО)» безсумнівно позитивно вплине на подальший розвиток інформаційної політики і насамперед на реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці.

Незважаючи на роль контрольних функцій щодо збереження службової інформації, якими наділені керівники органів державної влади, відповідно до вимог постанови Кабінету Міністрів України від 19.10.2016 № 736 «Про затвердження Типової інструкції про порядок ведення обліку, зберігання, використання і знищення документів та інших матеріальних носіїв інформації, що містять службову інформацію», які на підставі відповідного акту затверджують положення та склад комісії з питань роботи із службовою інформацією, до яких включаються працівники структурних підрозділів установи, в яких створюється службова інформація, а також працівники режимно-секретного, мобілізаційного підрозділів, підрозділів криптографічного та/або технічного захисту інформації (у разі їх створення), структурного підрозділу з діловодства або документаційного забезпечення, підрозділу з питань запитів на інформацію або працівники, відповідальні за виконання відповідних функцій в установі [115], такий контроль має локальний характер і не завжди може забезпечити належне виконання заходів

щодо охорони службової інформації у межах держави, а також недопущення вчинення правопорушень у цій сфері, їх виявлення та припинення. У зв'язку з цим, виникає потреба у визначенні, крім повноважень СБУ, єдиного загальнодержавного спеціально уповноваженого органу у зазначеній сфері, який забезпечуватиме охорону такої інформації.

Окрім того, одним із основних чинників, що обумовлюють ускладнення виконання законодавства у сфері інформації, є неналежне ставлення керівництва органів державної влади, місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій до здійснення контролю за забезпеченням охорони службової інформації на підпорядкованих суб'єктах господарювання, а також недбале виконання службових обов'язків посадовими особами, відповідальними за охорону інформації з обмеженим доступом.

Отже, під час розгляду питання про службову інформацію в контексті законодавства про доступ до інформації було виявлено декілька суттєвих проблем законодавчого регулювання, які, відповідно, значно гальмують процес реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці.

Відтак слід зазначити, що, хоча в Україні і було створено сприятливе законодавче поле, актуальними залишаються питання відкритості доступу до публічної інформації. Наприклад, у статті «Службові квартири у Вінниці роздають тільки «обраним» [117] на запитання журналістів Вінницькому міськвиконкому: чому одним дістаються службові квартири, а інші десятиліттями «стоять у черзі», було проінформовано, що комунальну нерухомість міськвиконком активно роздає, але жорсткої звітності за це громаді не надає. Крім того, повідомили, що надання інформації щодо виділення службового житла у Вінниці за період із 2009 по 2011 рр. взагалі є неможливою, оскільки 30.03.2012 ліквідовано відділ з обліку та розподілу житла міської ради з вивільненням працівників із займаних посад. І такий облік не вівся. На підставі надісланого журналістами повторного інформаційного запиту вдалось отримати копії витягів із рішень виконавчого комітету Вінницької міської ради про надання службових квартир за 2012–

2014 рр.. У копіях є адреси, але немає прізвищ отримувачів, міськвиконком послався на захист персональних даних. Хоча, за словами медіа-юриста О. Бурмагіна, цю інформацію не можна приховувати від громадськості. Проте, у ч. 5 ст. 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації» вказується, що «не може бути обмежено доступ до інформації про розпорядження бюджетними коштами, володіння, користування чи розпорядження державним, комунальним майном, у тому числі до копій відповідних документів, умови отримання цих коштів чи майна, прізвища, імена, по батькові фізичних осіб та найменування юридичних осіб, які отримали ці кошти або майно». А відповідно до ч. 3 ст. 5 Закону України «Про захист персональних даних» не належить до інформації з обмеженим доступом інформація про отримання в будь-якій формі фізичною особою бюджетних коштів, державного чи комунального майна, крім випадків, передбачених ст. 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації». Більше того, вказаний непоодинокий приклад свавільної діяльності органів державної влади, який трапляється нині повсякденно, свідчить про порушення норм інформаційного законодавства і, насамперед, вимог Указу Президента України від 25.11.2017 №47/2017 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29 грудня 2016 року «Про Доктрину інформаційної безпеки України» «щодо відкритості та прозорості держави перед громадянами в інформуванні громадян України про діяльність органів державної влади, налагодження ефективної співпраці зазначених органів із засобами масової інформації та журналістами» [94].

Отже, зважаючи на доволі розповсюджену практику звернення пересічних громадян із запитами до органів державної влади щодо надання різної публічної інформації, нами запропоновано такі новації: по-перше, оскільки в роботі комісій з інформації, відповідальних за формування переліку інформації, що становить службову інформацію, беруть участь представники громадськості, це гарантує відповідний рівень демократизму і відносної прозорості процесу розкриття таємності відомостей; по-друге, в законодавстві слід запровадити

доволі прозорі процедури оскарження відмови щодо доступу до такої інформації; по-третє, необхідно встановити не лише змістовні види інформації, які не можуть бути віднесені до службової інформації, а й також види інформації, які можуть і відноситись до неї. На останньому слід особливо наголосити, оскільки це найхарактерніше демонструє загальне концептуальне орієнтування законодавства в питанні про розкриття інформації. У розвинених зарубіжних державах законодавством про доступ до інформації визначається змістовний сектор інформаційного обсягу, доступ до якого може бути обмежений, а уся решта інформація для громадян принципово відкрита. При цьому питання про винятки в наданні інформації обмеженого доступу вирішується в спеціалізованих законах про свободу інформації комплексно, а не тільки лише стосовно службової чи будь-якої іншої інформації з обмеженим доступом.

Значне зростання ролі інформаційної безпеки в процесі налагодження суспільних відносин, а також активізація використання сучасних інформаційних технологій суттєво впливають і на діяльність державного апарату загалом, і на роботу систем сил безпеки та сил оборони зокрема, що значно знижує рівень реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці України. Адже інформатизація може не тільки завдати прямих збитків конкретній особі в разі несанкціонованого доступу до її даних, їхнього використання, модифікації або знищення, а й перетворитися на джерело чималих загроз розвитку держави [118].

Нині є необхідність у формуванні нової, цілісної, науково обґрунтованої системи гарантування інформаційної безпеки, котра має діяти не тільки на загальнодержавному рівні, а й забезпечувати функціонування корпоративних організацій, окремих юридичних осіб та правоохоронних органів. Протягом останніх років в Україні мали місце неодноразові спроби реалізації комплексу заходів, спрямованих на вдосконалення механізмів гарантування інформаційної безпеки. Однак, як свідчать статистичні дані, їхнє впровадження не ліквідувало загроз інформаційній безпеці (зокрема, й

на рівні правоохоронних органів), тому її система потребує нагального перегляду та вдосконалення. Ці процеси безпосередньо пов'язані з переглядом чинної політики держави щодо гарантування інформаційної безпеки і, відтак, з докорінним реформуванням її системи [118].

Із цього приводу Д. О. Красіков стверджує, що забезпечення інформаційної безпеки має здійснюватися за двома формами:

– організаційною (організація роботи, пов'язаної з обігом, збиранням, обробкою, зберіганням та використанням інформації, взаємодія щодо забезпечення інформаційної безпеки);

– правовою (видання наказів та розпоряджень, розроблення положень, інструкцій, складання планів тощо) [119, с. 11–15].

До аналізу правового змісту інформаційно-правового реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, спонукає поточний стан суспільно-політичного життя держави. Наявні в інформаційній сфері України суспільні відносини підпадають під дію положень понад чотирьох тисяч нормативно-правових актів різної юридичної сили, що актуалізує проблему узгодження регулятивних та охоронних норм, якими визначаються правові основи інформаційної діяльності, наслідки порушення встановлених щодо неї обмежень, заборон [114].

Основними нормативно-правовими актами, спрямованими на правове забезпечення належного стану інформаційно-правового реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, є закони України «Про доступ до публічної інформації» [107], «Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки» [121], «Про телекомунікації [122], «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах» [123], «Про національну безпеку України» [12], «Про Національну поліцію» [124], Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29 грудня 2016 року «Про доктрину інформаційної безпеки України» [94] та деякі інші нормативно-правові акти. Проте, як засвідчує аналіз основних положень

Доктрини інформаційної безпеки України, сумнівними у її змісті є форми реалізації, а саме, які положення мають виконуватись і хто конкретно відповідатиме за їх невиконання.

Важлива роль у гарантуванні національної інформаційної безпеки належить МВС України. Так, відповідно до покладених на нього завдань, МВС … «забезпечує в межах повноважень, передбачених законом, захист інформації, яка є власністю держави, або інформації з обмеженим доступом, вимога щодо захисту якої встановлена законом» [55].

Особливо небезпечним явищем у сфері інформаційно-правового реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, є кіберзлочинність, яка нині є найпотужнішою загрозою у інформаційному просторі. З метою убезпечення від цього злочину було прийнято Закон У к р а ї н и

Поява терміну «кіберзлочини» пов’язують із розширенням технічної бази інформатизації. Зокрема, Т. Л. Тропина пропонує визначати кіберзлочини як «винне досконале суспільно небезпечне кримінально каране втручання в роботу комп’ютерів, комп’ютерних програм, комп’ютерних мереж, несанкціонована модифікація комп’ютерних даних, а також інші протиправні суспільно небезпечні діяння, вчинені за допомогою комп’ютерів або комп’ютерних мереж і програм, а також за допомогою інших пристроїв доступу до модельованого за допомогою комп’ютера інформаційного простору» [126, с. 38].

Важливим в усвідомленні змісту кібертероризму, боротьбі з ним є підготовка в системі навчальних закладів МВС України відповідного

кадрового потенціалу з фаховою профілізацією «інформаційні технології». Також, з огляду на недостатній рівень професійної підготовки працівників поліції у протидії кібертероризму, актуальним для їх діяльності буде зарубіжної досвід поліцейської практики, який потребує активізації роботи з уніфікації національних законодавств на підставі норм міжнародних договорів на прикладі діяльності Євроюсту, Європолу (англ. Europol Liaison Officer, ELO) та поліцейської служби ЄС [127].

Так, основними завданнями поліцейської служби є координація роботи національних служб у боротьбі з міжнародною організованою злочинністю і поліпшення інформаційного обміну між національними поліцейськими службами. Серед основних напрямів є:

– розроблення системи взаємного визнання судових рішень, а також рішень інших компетентних правоохоронних органів, зокрема імплементація положень про європейський ордер про арешт;

– підвищення доступності інформації;

– протидія фінансуванню тероризму, зокрема й використання з цією метою некомерційних організацій; надання технічного сприяння третім країнам.

Відтак, ми вважаємо, що інформаційно-правове реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, має відображати стан захищеності прав та інтересів громадян, держави, суспільства та не допускати свавілля держаних чиновників у процесі реалізації нормативно-правових актів в інформаційній сфері.

Слід також констатувати, що вагомою проблемою у інформаційно-правовому реагуванні на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, є невиразне та непослідовне ухвалення інформаційних нормативно-правових актів, у більшості з яких інформаційні відносин регулюються підзаконними, а подекуди й відомчими нормативними актами. Відсутність законодавчого визначення режимів доступу до інформації часто призводить до порушення законності. Значна частина норм інформаційного

законодавства має декларативний характер, з певною розмитістю формулювань, без урахування тактичних та стратегічних інтересів національної безпеки, що суперечать правовій політиці в інформаційній сфері, вказуючи на її неоглядність. Прикладом цього є думка експертів проекту «ArmyUA» Григорія Любовець та Валерія Король, з якою ми цілком погоджуємося, які, характеризуючи гібридно-месіанську війну, розв'язану з вини Росії, доволі аргументовано стверджують, що насправді ми вже давно зіткнулися з повномасштабним вторгненням, але, на жаль, відмовляємося зафіксувати це на офіційному рівні. Це вторгнення характеризується економічною, фінансовою, культурною, освітньою, ідеологічною та інформаційною експансією, яка проводилася протягом усього періоду незалежності і мала на меті ментальне поневолення українського народу. Офіційне дослідження глибини такого повномасштабного вторгнення … дало б не лише відповіді щодо стану сучасного державотворення української держави, а й суттєво допомогло б у виробленні «вакцини» протидії імперській політиці Росії [128].

Із огляду на те, що працівники сил охорони правопорядку виконують завдання з охорони громадського порядку, конвоювання, охорони дипломатичних представництв та консульських установ, беруть участь у спеціальних операціях та в інших заходах, основною метою є надання командирам та працівникам підрозділів нових знань, алгоритмів і дієвих методів організації службово-бойової діяльності за допомогою комунікаційного впливу на правопорушників під час виконання службово-бойових завдань. Проведене дослідження виявило, що одним із обов'язкових компонентів психологічної структури юридичної діяльності є комунікація – професійне спілкування. Дуже часто досягнення мети неможливе без попереднього впливу однієї особи на іншу, без попередньої складної комунікативної діяльності. Практичний досвід і власні дослідження свідчать, що комунікативний потенціал працівників ОВС часто перебуває на низькому рівні. Доволі часто працівники правоохоронних органів не вміють запобігти

конфліктній ситуації, вирішити конфлікт, не здатні до конструктивного діалогу і з громадянами, і з правопорушниками, не можуть грамотно та лаконічно висловити свою думку під час прийняття рішення. Все це негативно впливає на ефективність виконання службово-бойових завдань під час реагування на ту чи іншу кризову ситуацію [127, с. 3001].

Водночас, розглядаючи питання щодо відповідальності за порушення законодавства в сфері інформаційно-правового реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, слід зазначити, що, незважаючи на вимоги ст. 34 Конституції України, що … кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір [43], реалії сьогодення свідчать про численні порушення прав юридичних і фізичних осіб на отримання інформації. Однією з основних причин такої ситуації є недосконалість вітчизняного інформаційного законодавства, а також реалізації норм інших галузей права, що регламентують відповідальність за вчинення правопорушень в інформаційній сфері.

До цього варто також додати факти втаємничення відкритої інформації під грифом «для службового користування». Зауважимо, що Центр політичних студій та аналітики з цього приводу виокремив п’ять основних тем, які найбільше приховують місцеві органи влади: місцеві бюджети та видатки з них, державні закупівлі, рішення управлінь комунальною власністю та земельних ресурсів, генплани міст та озеленення територій і скорочення зелених насаджень [130]. Але, на нашу думку, з прийняттям Постанови Кабінету Міністрів України від 16.10.2014 № 563 «Про порядок проведення перевірки достовірності відомостей щодо застосування заборон, передбачених частинами третьою і четвертою статті 1 Закону України «Про очищення влади» [131], інших нормативно-правових актів, стан реалізації права на інформацію отримало нове бачення і насамперед спрямоване на вдосконалення вітчизняного інформаційного законодавства.

Адміністративно-правову відповідальність за правопорушення законодавства в сфері інформаційно-правового реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, умовно можна поділити на три види, які вчиняються у таких сферах:

– доступ громадян та юридичних осіб до публічної інформації;

– інформація з обмеженим доступом;

– застосування мас-медії.

Якщо проаналізувати адміністративно-правову відповідальність за порушення законодавства про інформаційну безпеку з позиції Указу Президента України від 25.11.2017 № 47/2017 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29 грудня 2016 року «Про Доктрину інформаційної безпеки України» [94], то її можна систематизувати у такий спосіб:

– адміністративно-правова відповідальність у сфері стратегічних комунікацій;

– адміністративно-правова відповідальність у сфері урядових комунікацій;

– адміністративно-правова відповідальність у сфері кризових комунікацій;

– адміністративно-правова відповідальність у сфері стратегічного наративу.

Зазначимо, що цей вид юридичної відповідальності міститься у 49 складах проступків у сфері забезпечення інформаційної безпеки, які регламентовано главами Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) та передбачено такими статтями: 146, 147, 148-1–148-5, 163-5, 163-9, 163-11, 164, 164-3, 164-6 –164-9, 164-12, 164-14, 35, 188-36 тощо [135].

Адміністративна відповідальність у сфері інформаційно-правового реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, настає внаслідок вчинення правопорушення.

Під інформаційним правопорушенням, на нашу думку, слід розуміти протиправну, винну (умисну або необережну) дію чи бездіяльність особи (учасника інформаційних правовідносин), яка посягає на встановлений державний інформаційний порядок, власність в сфері інформаційного простору, встановлений правовий режим розповсюдження відомостей, що становлять державну, комерційну, службову таємницю, а також конфіденційної інформації, право осіб на доступ до публічної та обмеженої інформації, заподіює шкоду інформаційній сфері або створює реальну загрозу такого спричинення і за яку законодавством передбачено адміністративну відповідальність.

Суб'єктами інформаційних правопорушень є зазвичай громадяни, посадові та службові особи, які вступають в інформаційні відноси у сфері забезпечення інформаційної безпеки. Об'єктом вчинення правопорушення є правові відносини у вказаній сфері, які на підставі законодавства захищені державою. Суб'єктивна сторона адміністративного правопорушення характеризується виною у формі умислу або необережності.

Окрім того, слід зазначити, що адміністративна відповідальність може виникати у формі:

– порушення законодавства про публічну інформацію з обмеженим доступом;

– порушення законодавства про публічну інформацію у формі відкритих даних.

До інформації з обмеженим доступом належить: конфіденційна інформація; таємна інформація та службова інформація. Водночас, відповідно до ч. 1 ст. 29 в новій редакції Закону України «Про інформацію» від доступом, якщо вона є суспільно необхідною, тобто є предметом суспільного

інтересу, і право громадськості знати цю інформацію переважає потенційну шкоду від її поширення [132]. Отже, інформаційно-правове реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, «порушує» питання конфіденційності такої інформації.

Термін «конфіденційна інформація» у КУпАП не вживається, проте у ч. 1 ст. 7 Закону України «Про доступ до публічної інформації» [107] вона трактується як «інформація, доступ до якої обмежено фізичною або юридичною особою, крім суб'єктів владних повноважень, та яка може поширюватися у визначеному ними порядку за їхнім бажанням відповідно до передбачених ними умов. Не може бути віднесена до конфіденційної інформація, зазначена в частині першій і другій статті 13 цього Закону».

Окрім того, в сфері інформаційної безпеки застосовується термін «віднесення інформації до державної таємниці», який, відповідно до Закону України «Про державну таємницю», трактується як «процедура прийняття (державним експертом з питань таємниць) рішення про віднесення категорії відомостей або окремих відомостей до державної таємниці з установленням ступеня їх секретності шляхом обґрунтування та визначення можливої шкоди національній безпеці України у разі розголошення цих відомостей, включенням цієї інформації до Зводу відомостей, що становлять державну таємницю, та з опублікуванням цього Зводу, змін до нього» [133].

Щодо положення КУпАП про адміністративну відповідальність за порушення законодавства про державну таємницю, її зміст викладено у 9 пунктах ч. 1 ст. 212-2 КУпАП, а також за повторне протягом року вчинення порушення з числа передбачених частиною першою цієї статті у ч. 2 ст. 212-2 КУпАП [134].

Вчинення вказаного правопорушення, загалом, пов'язане з такими причинами:

– некваліфіковане забезпечення знаннями норм чинного законодавства про державну таємницю категорії осіб, що мають допуск до державної таємниці;

– недотримання вимог інструктивно-методичного матеріалу щодо ведення режиму таємності;

– обмеження процесуальних прав особи, яка притягається до адміністративної відповідальності.

– недостатній рівень адміністративно-правового забезпечення заходів щодо захисту державної таємниці.

Що стосується адміністративної відповідальності, яка настає за порушення порядку обліку, зберігання і використання документів та інших матеріальних носіїв інформації, що містять службову інформацію та використовуються у межах інформаційно-правового реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, інформації, зібраної у процесі оперативно-розшукової, контррозвідувальної діяльності, у сфері оборони країни, що призвело до розголошення такої інформації, на підставі ч. 1 ст. 212-5 КУпАП передбачено накладення штрафу на громадян від двадцяти до сорока неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на посадових осіб – від шістдесяти до ста шістдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, а, відповідно до ч. 2 ст. 212-5, за повторне протягом року вчинення порушення, передбаченого частиною першою цієї статті, за яке особу вже було піддано адміністративному стягненню, – накладення штрафу на громадян від сорока до ста сорока неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на посадових осіб – від ста шістдесяти до двохсот шістдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян [134].

Об’єктивна сторона правопорушення полягає у порушенні порядку обліку, зберігання і використання документів та інших матеріальних носіїв інформації, що містять службову інформацію, яке призвело до розголошення такої інформації. Суб’єктами правопорушення можуть бути посадові особи та громадяни. Суб’єктивна сторона правопорушення характеризується наявністю вини і у формі умислу, і у формі необережності.

Не менш важливим у нашому дослідженні є питання, пов’язане з адміністративною відповідальністю за публічну інформацію у формі

відкритих даних, які використовують органи публічної влади під час реагування на кризові ситуації, положення якої регламентовано ст. 10-1 Закону України «Про доступ до публічної інформації» [107]. Як зазначено у Законі, публічна інформація у формі відкритих даних – це публічна інформація у форматі, що дозволяє її автоматизоване оброблення електронними засобами, вільний та безоплатний доступ до неї, а також її подальше використання [107].

Особою, винною у вчиненні правопорушення, може бути не лише відповідальна особа з питань запитів на інформацію чи керівник структурного підрозділу, а інші, зокрема й підлеглі їм особи. У такому разі вони можуть нести відповідальність не стільки за порушення певних правил, скільки за неналежне здійснення своїх повноважень із організації роботи із запитами, якщо воно дійсно було неналежним. Забезпечення доступу до інформації належить до службових обов'язків усього ієрархічного ланцюжка посадових осіб органу. Це означає, що до адміністративної відповідальності за їх недотримання може бути притягнуто декілька посадових осіб з огляду на характер і ступінь вини кожного з них [135].

Отже, на підставі вивчення та аналізу адміністративно-правової відповідальності у сфері інформаційно-правового реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, ми схиляємося до думки, що державні службовці нестимуть адміністративну відповідальність за порушення норм правового режиму щодо дотримання службових обов'язків.

Із метою визначення вимог до формату і структури наборів даних, що підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних, періодичності оновлення та порядку їх оприлюднення, а також переліку таких наборів даних 21.10.2015 постановою № 835 Кабінету Міністрів України затверджено Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних. Згідно з цим Положенням розпорядники інформації оприлюднюють у формі відкритих даних набір даних, визначений у переліку наборів даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних,

згідно з додатком, та будь-які інші наявні дані, що відповідають визначенню публічної інформації у формі відкритих даних. Для забезпечення доступу до публічної інформації розпорядник інформації:

– може здійснювати оприлюднення наборів даних, які не включені до переліку, якщо інше не передбачено Законом України «Про доступ до публічної інформації», у разі високого суспільного інтересу до таких даних (високої частоти їх запитування; за результатами опитування громадської думки; наявності інших обставин);

– оприлюднює та регулярно оновлює на Єдиному державному веб-п

Водночас, як засвідчує аналіз адміністративно-правового забезпечення інформаційної безпеки, законодавство, яке регулює діяльність органів влади і доступ громадян та посадових осіб до інформації, ще не у повному обсязі охоплює організаційно-правовий захист норм та правовідносин у інформаційній сфері. Крім того, відповідно до Конституції України, з метою удосконалення інформаційного законодавства, очікує на прийняття Верховною Радою України проект Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення стосовно невиконання вимог законодавства щодо організації та забезпечення захисту інформації» (реєстр. № 6711 від 13.07.2017), поданий Кабінетом Міністрів України [137].

Також, із огляду на вимоги ст. 3 Конституції України про те, що людина, її життя і здоров’я, честь і гідність, недоторканість і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю [43], на нашу думку, доцільно доповнити ст. 212-5 КУпАП частиною третьою такого змісту: «Особа не підлягає відповідальності за цією статтею за розголошення інформації про правопорушення або відомостей стосовно серйозної загрози здоров’ю чи безпеці громадян, довкіллю, або іншої суспільно необхідної інформації, якщо особа при цьому керувалася добрими намірами, не мала корисливих мотивів і була обґрунтовано переконана на момент вчинення

н

и

х

діяння в тому, що інформація є достовірною та містить докази правопорушення чи стосується відповідного суспільного інтересу».

Ми цілком поділяємо думку К. В. Шурупової, що до основних проблем, які пов’язані з правовим режимом службової інформації та, відповідно, перешкоджають належному здійсненню адміністративно-правової охорони службової інформації органів державної влади під час реагування на кризові ситуації, які загрожують національній безпеці, належать такі:

– наявність і широке неправомірне застосування грифів обмеження доступу до інформації;

– хаотичний розвиток інформаційного законодавства, який полягає в наявності великої кількості нормативно-правових актів про інформацію різних рівнів, що суперечать один одному;

– невпорядкованість термінології інформаційного законодавства, що часто призводить до незбалансованого застосування правових норм на практиці;

– неналежне виконання органами влади вимоги оприлюднювати інформацію про свою діяльність;

– неефективне впровадження заходів технічного захисту службової інформації як невід’ємної складової адміністративно-правової охорони інформації з обмеженим доступом;

– відсутність дієвого механізму забезпечення відповідальності за порушення інформаційного законодавства [138, с. 94].

Зазначені проблеми свідчать про необхідність посилення ролі та відповідальності органів державної влади щодо забезпечення захисту прав та законних інтересів громадян у доступі до публічної інформації, охорони їх персональних даних та врегулювання інформаційно-правових відносин у сфері використання службової та таємної інформації.

Розбудова правової держави в Україні безпосередньо пов’язана із дотриманням і належною реалізацією права на інформацію. Відповідно до ст. 34 Конституції України, кожен має право вільно збирати, зберігати,

використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір [43]. Це гарантує інформаційну свободу, не обмежену ніякою обов'язковою ідеологією. Але реалії сьогодення свідчать про численні порушення права юридичних і фізичних осіб на отримання інформації. Однією з основних причин такої ситуації є недосконаліть вітчизняного інформаційного законодавства, а також норм інших галузей права, що регламентують відповідальність за вчинення правопорушень в інформаційній сфері. До цього варто також додати факти втаємничення відкритої інформації під грифом «для службового користування». Ще раз зауважимо, що Центр політичних студій та аналітики виокремив п'ять основних тем, які найбільше приховують місцеві органи влади: місцеві бюджети та видатки з них, державні закупівлі, рішення управлінь комунальною власністю та земельних ресурсів, генплани міст та озеленення територій і скорочення зелених насаджень [136]. Але, на нашу думку, з прийняттям Постанови Кабінету Міністрів України від 16.10.2014 № 563 «Про порядок проведення перевірки достовірності відомостей щодо застосування заборон, передбачених частинами третьою і четвертою статті 1 Закону України «Про очищення влади» [131], інших нормативно-правових актів стан реалізації права на інформацію отримає нове бачення і насамперед буде спрямований на вдосконалення вітчизняного інформаційного законодавства.

Досліджуючи зміст адміністративно-правової відповідальності за порушення законодавства про інформацію, зазначимо, що цей вид юридичної відповідальності може виникати, по-перше, у формі порушення конфіденційного діловодства (ст. 212-5 КУпАП [128]), по-друге, у формі порушення розпорядниками інформації вимог Закону України «Про доступ до публічної інформації» [107]. Аналізуючи ст. 212-5 КУпАП (порушення порядку обліку, зберігання і використання документів та інших носіїв інформації, які містять конфіденційну інформацію, що є власністю держави), слід зазначити, що цією статтею передбачено адміністративну відповідальність за порушення порядку обліку, зберігання і використання

документів та інших носіїв інформації, які містять конфіденційну інформацію, що є власністю держави, яке призвело до розголошення такої інформації. Зауважимо, що зазначена стаття не узгоджена із Законом України «Про доступ до публічної інформації» в частині згадування «конфіденційної інформації, що є власністю держави». Об'єктом цього правопорушення є суспільні відносини у сфері обліку, зберігання і використання документів та інших носіїв інформації, які містять конфіденційну інформацію, що є власністю держави. Об'єктивна сторона правопорушення полягає у порушенні порядку обліку, зберігання і використання документів та інших носіїв інформації, які містять конфіденційну інформацію, що є власністю держави, яке призвело до розголошення такої інформації. Суб'єктами правопорушення можуть бути посадові особи та громадяни. Суб'єктивна сторона правопорушення характеризується наявністю вини і у формі умислу, і у формі необережності.

Із огляду на вимоги ст. 3 Конституції України, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю [43], на нашу думку, доцільно доповнити ст. 212-5 КУпАП частиною третьою такого змісту: «Особа не підлягає відповідальності за цією статтею за розголошення інформації про правопорушення або відомостей стосовно серйозної загрози здоров'ю чи безпеці громадян, довкіллю, або іншої суспільно необхідної інформації, якщо особа при цьому керувалася добрими намірами, не мала корисливих мотивів і була обґрунтовано переконана на момент вчинення діяння в тому, що інформація є достовірною та містить докази правопорушення чи стосується відповідного суспільного інтересу» [139].

Що стосується другої форми адміністративної відповідальності, то зазначимо, що ч. 1 ст. 24 Закону України «Про доступ до публічної інформації» [107] передбачено, що її несуть особи, винні у вчиненні, крім іншого, необґрунтованого віднесення інформації до інформації з обмеженим доступом – вчинення дій із протиправного закриття інформації.

Це може бути: надання документам, а не інформації, обмежувальних грифів; надання інформації обмежувальних грифів, не передбачених законодавством (наприклад, «не для друку»), віднесення інформації, яка не відповідає всім трьом елементам «трискладового тесту», до інформації з обмеженим доступом (ч. 2 ст. 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації»), ненадання інформації, якщо немає законних підстав для обмеження в доступі до такої інформації, які існували раніше, тощо. КУпАП містить також статті, що стосуватимуться державних службовців, які вчиняють визначене вище правопорушення, предметом яких може бути право на інформацію.

Так, відповідно до ч. 1 ст. 212-3 КУпАП, за неправомірну відмову в наданні інформації, несвоєчасне або неповне надання інформації, надання інформації, що не відповідає дійсності, у випадках, коли така інформація підлягає наданню на запит громадянина чи юридичної особи відповідно до законів України «Про інформацію» [140], «Про звернення громадян» [141] та «Про доступ до судових рішень» [142] передбачено накладення штрафу на посадових осіб від п’ятнадцяти до двадцяти п’яти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Згідно з ч. 2 ст. 212-3 КУпАП, за повторне протягом року вчинення порушення з числа передбачених частиною першою цієї статті, за яке особу вже було піддано адміністративному стягненню, на посадових осіб накладається штраф від двадцяти п’яти до п’ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Аналізуючи юридичний склад цього правопорушення, слід зазначити, що об’єктом посягання є суспільні відносини у сфері інформації. Усі громадяни України, юридичні особи і державні органи мають право на інформацію, що передбачає можливість вільного одержання, використання, поширення та зберігання відомостей, необхідних їм для реалізації ними своїх прав, свобод і законних інтересів, здійснення завдань і функцій. Реалізація права на інформацію громадянами, юридичними особами і державою не повинна порушувати громадські,

політичні, економічні, соціальні, духовні, екологічні та інші права, свободи і законні інтереси інших громадян, права та інтереси юридичних осіб. Кожному громадянину забезпечується вільний доступ до інформації, яка стосується його особисто, крім випадків, передбачених законами України. Вільний доступ до інформації забезпечуються у порядку, передбаченому Законом України «Про інформацію» [140].

Громадянин має право звернутися до державних органів і вимагати надання будь-якого офіційного документа, який стосується заходів інформаційно-правового реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, незалежно від того, стосується цей документ його особисто чи ні, крім випадків обмеження доступу, передбачених вказаним Законом.

Запитом щодо надання письмової або усної інформації є звернення із вимогою надати письмову або усну інформацію про діяльність органів законодавчої, виконавчої та судової влади України, їх посадових осіб з окремих питань. Громадяни України, державні органи, організації й об’єднання громадян подають запит відповідному органу законодавчої, виконавчої та судової влади, його посадовим особам. У запиті має бути зазначено прізвище, ім’я та по батькові запитувача, документ, письмова або усна інформація, що його цікавить, та адреса, за якою він бажає отримати відповідь. Органи законодавчої, виконавчої та судової влади України, їх посадові особи зобов’язані надавати інформацію, що стосується їх діяльності, письмово, усно, телефоном чи використовуючи публічні виступи своїх посадових осіб. Об’єктивна сторона правопорушення полягає у неправомірній відмові в наданні інформації, несвоєчасному або неповному наданні інформації, наданні інформації, що не відповідає дійсності, у випадках, коли така інформація підлягає наданню на запит громадянина чи юридичної особи, відповідно до законів України «Про інформацію», «Про звернення громадян», «Про доступ до судових рішень». Суб’єктивна сторона правопорушення характеризується наявністю вини і у формі умислу, і у формі

н

е

о

Зважаючи на те, що зазначена стаття ще недостатньо упорядкована відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації» і, як бачимо, в ній не передбачено відповідальність за всі діяння, що ускладнюють інформаційно-правове реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці та визнаються Законом неправомірними, пропонуємо викласти її в такій редакції:

«Стаття 212-3. Порушення права на інформацію та права на звернення у разі реагування на кризову ситуацію, що загрожують національній безпеці. Неоприлюднення або несвоєчасне оприлюднення інформації, необхідність оприлюднення якої передбачено законом, – тягне за собою накладення штрафу на посадових осіб від десяти до п’ятнадцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Необґрунтоване віднесення інформації до інформації з обмеженим доступом, – тягне за собою накладення штрафу на посадових осіб від п’ятнадцяти до двадцяти п’яти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Обмеження доступу до інформації або віднесення інформації до службової чи конфіденційної, якщо це прямо заборонено законом, – тягне за собою накладення штрафу на посадових осіб від двадцяти п’яти до п’ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або громадські роботи на строк від двадцяти до тридцяти годин.

Ненадання відповіді на запит на інформацію, ненадання інформації, неправомірна відмова в наданні інформації, несвоєчасне або неповне надання інформації, надання недостовірної інформації у випадках, коли така інформація підлягає наданню на запит відповідно до законів України «Про доступ до публічної інформації», «Про доступ до судових рішень» та «Про засади запобігання і протидії корупції», – тягне за собою накладення штрафу на посадових осіб від двадцяти п’яти до п’ятдесяти неоподатковуваних

мінімумів доходів громадян або громадські роботи на строк від двадцяти до тридцяти годин».

Зважимо і на такий вид порушення Закону України «Про доступ до публічної інформації», як віднесення інформації до категорії обмеженого доступу всупереч вимогам ст. 6 зазначеного Закону (поки що за таке порушення настає дисциплінарна відповідальність). Воно може виражатися в таких діях: 1) віднесення інформації до категорії обмеженого доступу без проходження щодо неї трискладового тесту (ч. 2 ст. 6); 2) віднесення інформації до категорії обмеженого доступу з метою захисту інтересу, який не передбачено п. 1 ч. 2 ст. 6 Закону; 3) віднесення інформації до категорії обмеженого доступу, якщо її розголошення може завдати тільки незначної шкоди одному з охоронюваних інтересів (тобто всупереч п. 2 ч. 2 ст. 6); 4) віднесення інформації до категорії обмеженого доступу, якщо суспільний інтерес в її отриманні переважає відповідний законний інтерес, для захисту якого доступ до інформації обмежено (тобто всупереч п. 3 ч. 2 ст. 6); 5) віднесення інформації до категорії обмеженого доступу, якщо така інформація раніше вже правомірно оприлюднювалася розпорядником (порушення ч. 3 ст. 6); 6) віднесення інформації до категорії обмеженого доступу, якщо немає законних підстав для обмеження доступу до неї (порушення ч. 4 ст. 6); 7) віднесення інформації до категорії обмеженого доступу, якщо інформація стосується розпорядження бюджетними коштами, володіння, користування, розпорядження державним комунальним майном (порушення ч. 5 ст. 6); 8) обмеження доступу до декларацій про доходи осіб, які зазначені в ч. 6 ст. 6 Закону; 9) обмеження доступу до документа загалом замість обмеження доступу до інформації в ньому (ч. 7 ст. 6). Наразі державні службовці та службовці органів місцевого самоврядування за порушення, передбачені пп. 1, 4, 7–9 ч. 1 ст. 24 зазначеного Закону, несуть лише дисциплінарну відповідальність, проте, на нашу думку, ст. 212-3 КУпАП потрібно упорядкувати відповідно до вказаної норми Закону. Аналізуючи юридичний склад правопорушення, передбаченого ст. 53-2 КУпАП

«Перекручення або приховування даних державного земельного кадастру», об’єктом зазначеного правопорушення є суспільні відносини у сфері землеустрою, державного управління земельними ресурсами, державного контролю за використанням та охороною земель, моніторингу земель та земельного оподаткування. Об’єктивна сторона складається із вчинення таких дій, як перекручення даних державного земельного кадастру та приховування інформації про наявність земель запасу або резервного фонду. Суб’єктом правопорушення є посадові особи. Адже, як уже зазначалося, обов’язок ведення земельного кадастру та надання інформації щодо наявності земель запасу або резервного фонду покладено на посадових осіб уповноваженого органу виконавчої влади з питань земельних ресурсів. Суб’єктивна сторона: вина тільки у формі умислу. Відповідно до ст. 82-3 КУпАП «Приховування, перекручування або відмова від надання повної та достовірної інформації за запитами посадових осіб і зверненнями громадян та їх об’єднань щодо безпеки утворення відходів та поводження з ними» зазначимо, що об’єктом цього правопорушення є суспільні відносини, що виникають під час використання відходів. Об’єктивна сторона полягає у вчиненні таких дій: приховування повної та достовірної інформації на запити посадових осіб і звернення громадян та їх об’єднань щодо безпеки утворення відходів та поводження з ними, зокрема про їх аварійні скиди та відповідні наслідки; перекручення повної та достовірної інформації за запитами посадових осіб і зверненнями громадян та їх об’єднань щодо безпеки утворення відходів та поводження з ними, зокрема про їх аварійні скиди та відповідні наслідки; відмова від надання повної та достовірної інформації за запитами посадових осіб і зверненнями громадян та їх об’єднань щодо безпеки утворення відходів та поводження з ними, в тому числі про їх аварійні скиди та відповідні наслідки. Конституцією України визначено, що кожному гарантується право вільного доступу до інформації про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту, а також право на її поширення, така інформація ніким не може бути засекречена [43]. Повнота

інформації передбачає зазначення всіх відомостей, що стосуються операцій поводження з відходами, їх впливу на навколишнє середовище. Достовірність інформації – це надання таких даних, що відповідають дійсності. Суб'єктом правопорушення є посадові особи, що мають доступ до такої інформації. Суб'єктивна сторона передбачає, що дії посадових осіб вчиняються свідомо, тобто вина цього правопорушення виражена лише у формі умислу. Зважаючи на адміністративну відповідальність, передбачену ст. 91-4 КУпАП, за відмову від надання чи несвоєчасне надання екологічної інформації, слід вказати, що об'єктом правопорушення є суспільні відносини у сфері охорони навколишнього природного середовища, екологічної безпеки. Екологічна інформація, що надається, має бути повною (тобто містити всі необхідні відомості) та достовірною (відповідати реальним фактам). Об'єктивна сторона виражається у: відмові від надання за запитами повної та достовірної екологічної інформації, передбаченої законодавством, та несвоєчасному наданні за запитами повної та достовірної екологічної інформації, передбаченої законодавством. Основними джерелами екологічної інформації є дані моніторингу довкілля, кадастрів природних ресурсів, реєстри, автоматизовані бази даних, архіви, а також довідки, що видаються уповноваженими на те органами державної влади, органами місцевого самоврядування, громадськими організаціями, окремими посадовими особами. Суб'єктом цього правопорушення є службові та посадові особи, які мають доступ до екологічної інформації. Суб'єктивна сторона визначає, що це правопорушення може бути вчинене і з умислом, і з необережності. Аналіз зазначених юридичних складів правопорушень дає змогу констатувати неадекватність передбачених законодавством і застосовуваних стягнень у вигляді штрафу тій шкоді, яка завдається чи може бути завдана особі, суспільству чи державі. У зв'язку із цим пропонуємо в санкції згаданих статей «неоподатковуваних мінімумів доходів громадян» замінити на «мінімальних заробітних плат».

3.2 Механізми адміністрування реагуванням на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці України

Вивчення проблем формування адміністративно-правових механізмів реагування на кризові ситуації в Україні засвідчило, що наявні засоби державно-правового регулювання та традиційні методи реагування на кризові ситуації виявляються в нинішній ситуації малоефективними і навіть неприйнятними для їх організації. Відтак слід погодитися з думкою В. Крутова, що «сучасна державна політика в галузі організації безпеки є відносно слабкою, вітчизняне законодавство із зазначеного питання – недосконалим, а участь інститутів громадянського суспільства в цьому процесі – мінімальною. На сьогодні в Україні відсутня ефективна, високоорганізована система безпеки, яка б відповідала інтересам національної економіки, міжнародним стандартам…» [144]. Отже, зміни сучасних умов функціонування суб'єктів адміністрування зумовлюють потребу в формуванні та впровадженні в їх діяльності сучасних напрямів, методів та способів реалізації цільових настанов в інтересах реагування на кризову ситуацію, що загрожує національній безпеці у довгостроковій перспективі.

Попри те, що питання забезпечення життєдіяльності в політичній, економічній та соціальній сферах неодноразово порушували вітчизняні та зарубіжні науковці, нині у науковій літературі недостатньо приділено уваги адмініструванню реагуванням на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, як окремого напряму наукового пошуку. Також, остаточно ще не вирішено проблеми пошуку вдалої моделі та ефективних шляхів такої діяльності, які мають позитивно вплинути на сталий розвиток із метою подолання кризової ситуації в державі.

Досліджуючи стан розвитку та удосконалення адміністрування реагуванням на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, необхідно визначитись із поняттям та змістом терміна «адміністрування».

В англійському визначенні «administro» – перекладається як керую, виконую, а загалом термін «адміністрування» походить від латинського слова «administrare», що означає управляти. Щодо визначення терміна «управляти», то у «Великому тлумачному словнику сучасної української мови» зазнається таке: «1) спрямовувати діяльність, роботу кого-небудь, чого-небудь; бути на чолі когось, чогось, керувати; 2) користуватися кермом та іншими регулювальними пристроями, спрямовувати рух, хід, роботу чого-небудь. Спрямовувати хід, перебіг якогось процесу, впливати на розвиток, стан чого-небудь» [145, с. 1511].

Водночас, з огляду на багатогранність та багатоаспектність цього терміна, у вітчизняній та зарубіжній науці ще немає єдиної термінології щодо його визначення. Так, за ствердженням І. Яковлєва, який дає загальну характеристику терміна «адміністрування», це поняття зводиться до управління та його механізму; виконання адміністративних розпоряджень у судовій гілці державної влади; виконавчо-розпорядчої діяльності держави; процесів сплати загальнообов'язкових платежів; науки державного управління тощо [146, с. 121]. На думку Ю. Шарова, адміністрування («administration») є чітким розподілом повноважень і обов'язків між учасниками процесу та інформаційно-комунікативне забезпечення вертикальної та горизонтальної координації між суб'єктами врядування [147, с. 7]. Цікавими є результати узагальнень Г. Зінченка щодо процесу адміністрування, під поняттям якого він розуміє цілеспрямовану діяльність, що законодавчо регламентується, з реалізації повноважень органів державної влади в суспільстві за допомогою притягнених ресурсів, унаслідок чого відбуваються соціальні зміни в різних сферах спільного життя людей [148, с. 45]. До загальних ознак адміністрування О. Лазор додає «… узагальнений термін для усіх політичних рішень посадових осіб уряду; час в офісі основного виконавця» [149, с. 115].

Відтак опираючись на багатоманітність поглядів щодо трактування поняття «адміністрування», на нашу думку, адміністрування реагуванням на

кризові ситуації, що загрожують національній безпеці України, – це регламентована законами та іншими нормативно-правовими актами цілеспрямована, організаційно-розпорядча, прогнозована, з використанням сучасних форм та методів діяльність суб'єктів адміністрування (органів державної влади, державних службовців та громадських інституцій), спрямована на подолання крайнього загострення протиріч та деструктивного розвитку суспільства в будь-якій сфері діяльності, регіоні та державі.

З-поміж причин і умов незадовільного стану адміністрування реагуванням на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, виокремлюють:

– суперечливість національного законодавства;

– відсутність необхідного коректування правоохорони та правозастосування;

– організаційну слабкість механізмів узгодження інтересів держави та суб'єктів адміністрування;

– недосконаліть інституту страхування господарських ризиків;

– відсутність кваліфікованого юридичного консультування тощо.

Особливої уваги також потребує удосконалення механізму адміністрування реагуванням на кризові ситуації в сфері підприємницької діяльності. Із цього приводу в навчальному посібнику за редакцією М. Зубка доволі слушно зауважено, що «… відсутність досконалої правової бази для забезпечення безпеки підприємницької діяльності та неналежна підтримка зусиль підприємців щодо їх захисту з боку держави значним чином позначились на сучасному стані безпеки бізнесу … Важливою особливістю забезпечення безпеки вітчизняного підприємництва є те, що безпека не завжди концентрує свої зусилля навколо економічних інтересів суб'єктів господарювання, при організації заходів захисту та протидії загрозам фінансово-господарській, комерційній та виробничій діяльності не надаються необхідні пріоритети» [150, с. 5].

На підтвердження зазначеного Г. Яловий, О. Іваницька й А. Костюк стверджують, що особливо гостро проблема забезпечення економічної безпеки виникає в ситуації, що пов'язана з підприємницьким ризиком, недобросовісною конкуренцією, а також слабкістю або відсутністю необхідної законодавчої бази діяльності суб'єктів господарювання [151].

О. Мішин та С. Мішина до зазначеного переліку причин слушно додають несприятливий соціально-економічний та політичний простір в Україні [152, с. 87].

Аналізуючи зазначене, слід констатувати, що найголовнішою проблемою в досліджуваному контексті, на нашу думку, є відсутність у держави потреби в розвитку цивілізованого вітчизняного законодавства, положення якого мають бути спрямовані на захист національних цінностей та інтересів від загроз, що є наслідками виникнення кризових ситуацій в державі.

Водночас у процесі адміністрування реагуванням на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, ринок безпеки здебільшого має охоплювати й інші гарантії, пов'язані зі стабільністю відносин і забезпеченням умов розвитку держави. Кожна з цих гарантій потребує подальшої законодавчої конкретизації, яка має ґрунтуватися на відповідній системі принципів. До таких принципів формування ефективної системи адміністрування реагуванням на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, належать:

1) механізм адміністрування реагуванням на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, який має бути спрямований на вирішення завдань, функціонально реалізованих державними правоохоронними та недержавними органами, громадськими інститутами і приватними охоронними підприємствами;

формування механізму адміністрування реагуванням на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, має відбуватися на засадах гласності та відкритості із залученням широкої системи громадських інститутів;

3) діяльність державних правоохоронних та недержавних органів і громадськості у реагуванні на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, має бути підзвітною.

4) взаємодія державних правоохоронних та недержавних органів, визначення їх правового статусу і видів діяльності здійснюється на підставі чіткого та однозначного трактування адміністративно-правового регулювання;

5) інформування громадськості правоохоронними органами та об'єднаннями громадян про криміногенний стан стосовно протидії адміністративним правопорушенням та злочинності та гарантії від свавілля державних та правоохоронних органів;

6) під час формування механізму адміністрування реагуванням на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, головними критеріями у підборі персоналу мають бути високий, об'єктивно оцінюваний професіоналізм, компетентність та доброчесність, сформовані на дотриманні Конституції України та принципів діяльності.

На підставі цього, вважаємо, що реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, насамперед має мати характер самоорганізації. В цьому аспекті пріоритетна роль держави полягає в необхідності створення належних умов вільного розвитку недержавного сектору безпеки.

Стратегія, яка ґрунтується на розвитку інститутів адміністративного права, дасть змогу суб'єктам адміністрування у вказаній сфері забезпечити собі надійний захист від правопорушень. Питання адміністрування реагуванням на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, у адміністративно-правовому забезпеченні здебільшого залежить від страхових ризиків. Тому без розвитку системи страхування та розгортання за участю держави нормальної страхової діяльності у сфері безпеки, спрямованої на зниження ризиків діяльності, неможливо обходитись. Із цього приводу А. Амеліна зробила висновок про безумовну корисність застосування

страхування як способу усунення або обмеження ризику і для окремих осіб, і для всієї держави загалом. Усуваючи або обмежуючи ризик страхування, носій господарської діяльності має можливість без страху здійснювати таку діяльність [153, с. 259]. Зауважимо, що зазначене стосується і страхування відомостей, що містять комерційну таємницю.

Третейські суди, зокрема ті, що мають міжнародний статус, акціонерні державні страхові компанії, позабюджетні фонди фінансової підтримки правоохоронних заходів, недержавний сектор безпеки, навчальні, консультаційні та технічні центри, дослідні структури в галузі інвестиційних ризиків, редакційно-видавничий комплекс – усе це має працювати в єдиному механізмі адміністрування реагуванням на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці.

У нормативних актах, що регламентують діяльність правоохоронних органів та громадських інститутів щодо адміністрування реагуванням на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, можуть міститися положення про:

– ради з безпеки господарювання;

– порядок взаємодії правоохоронних органів та громадських інститутів щодо реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці тощо;

– інші структурні формування, що забезпечують її безпеку діяльності.

Необхідність систематизованих знань про те, за допомогою яких форм та методів здійснювати пошук оптимальної безпеки діяльності, в якому напрямі її реалізувати, є основною проблемою розвитку суб’єктів адміністрування. Поряд із неузгодженими питаннями адміністрування у вказаній сфері виникають також проблеми, з якими органи державної влади не можуть упоратися, і це насамперед пов’язано з наявною хаотичною їх інфраструктурою, яка зводиться до дефіциту професійних знань і необхідної ділової інформації.

Водночас суб'єкти адміністрування у зазначеній сфері залишаються наодинці зі всіма проблемами правового, економічного, соціального, технічного та методичного характеру, що негативно впливає на їх працездатність та зводить нанівець всі зусилля щодо реалізації адміністрування реагуванням на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці.

Досягти сприятливих умов, особливо у безпеці господарської діяльності, за яких господарюючий суб'єкт почувався б комфортно в інформаційному та технічному забезпеченні, користуючись водночас недорогим та доступним обладнанням, навряд чи початківцю вдасться, навіть якщо він володіє перспективною технологією виробництва. Фінансові розрахунки тільки тоді відповідатимуть реаліям, коли почнуть виконуватися за відповідною методикою, розробленою спеціально для передбачення «неприємних несподіванок».

Нині чималою проблемою є криміногенна ситуація у сфері господарювання. З цього приводу деякі дослідники доволі вдало наголошують, що серед основних проблем подальшого розвитку підприємницької діяльності, безумовно, була й є її непомірна криміналізація

Попередньо підсумовуючи, слід констатувати, що з метою налагодження механізму адміністрування реагуванням на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, необхідно сформувати ефективну систему державно-правового регулювання в зазначеній сфері, яка має здійснюватися за допомогою розроблення правових норм, створення необхідного державного апарату із сприяння їх діяльності та контролю. Вважаємо, що в цьому процесі мають брати активну участь і державні правоохоронні та недержавні органи і громадська інституція. З огляду на ці міркування, слід, на нашу думку, виокремити такі головні напрями адміністрування реагуванням на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, які мають бути спрямовані на:

1) зміцнення державної політики правової, економічної та інформаційної відкритості як умови попередження правопорушень;

2) удосконалення механізму нормативно-правового регулювання в галузі адміністрування реагуванням на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці;

3) надання державної гарантії юридичної рівності суб'єктам адміністрування та однакового їм права доступу до матеріальних, фінансових, трудових, інформаційних та природних ресурсів;

4) удосконалення правового захисту від потенційних загроз безпеці суб'єктів адміністрування та протиправного зовнішнього впливу;

5) формування новітніх методів та форм здійснення державного контролю в убезпеченні діяльності суб'єктів адміністрування;

6) захист інтелектуальної власності, спрямований на реалізацію практики ефективного використання його об'єктів у забезпеченні безпеки діяльності суб'єктів адміністрування;

7) модернізацію державних заходів щодо безпеки діяльності суб'єктів адміністрування від кримінального впливу;

8) формування єдиної державної методики прогнозування вчинення проступків та злочинів;

8) удосконалення механізму взаємодії державного та недержавного сектору безпеки суб'єктів адміністрування;

9) на підставі аналізу позитивного зарубіжного досвіду державної та недержавної правоохоронної діяльності служб безпеки формування методики протидії злочинним та рейдерським захопленням;

10) створення сприятливого інформаційно-правового поля для розвитку українського бізнесу за кордоном. Відпрацювання механізмів взаємодії з національними засобами масової інформації зарубіжних партнерів України;

11) удосконалення адміністративно-правових заходів, спрямованих на зменшення загроз, пов'язаних із корупцією державних чиновників;

12) вироблення сучасних форм та методів щодо реального переосмислення державної підтримки страхових ризиків у галузях, пов’язаних із вирішенням завдань загальнонаціонального значення;

13) розвиток та вдосконалення діяльності недержавного сектору безпеки в сфері забезпечення безпеки суб’єктів адміністрування.

Події в нашій країні після Революції Гідності по-новому продемонстрували вагомість проблем забезпечення належної якості й ефективності нормативно-правової бази, зміцнення організаційного фундаменту правового регулювання безпеки складових системи забезпечення національної безпеки України, що належно відобразилося в Стратегії національної безпеки України, затвердженій Указом Президента України від 26.05.2015 № 287/2015 [155], а також Концепції розвитку сектору безпеки і оборони України, затвердженій Указом Президента України від 14.03.2016 № 92/2016 [156], у вигляді стратегічного завдання комплексного вдосконалення законодавства з питань національної безпеки й оборони України, унормування структури й складу сектору безпеки й оборони, системи управління ним, координації та взаємодії його органів.

Із огляду на викладене, уявляється можливим дослідити проблематичність виконання завдань згідно з своїми повноваженнями органами державної влади в сфері реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, та визначити з метою подолання кризових ситуацій шляхи їх убезпечення, які мають позитивно вплинути на соціальні, політичні, ідеологічні та економічні передумови розвитку держави.

Досліджуючи роль органів державної влади в Україні у механізмі адміністрування реагуванням на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, слід констатувати, що у системі адміністрування реагуванням на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, як функціонуюча підсистема інституційного забезпечення національної безпеки, згідно з розділами IV–VI Конституції України, насамперед є Верховна Рада, Президент та Кабінет Міністрів України.

До повноважень Верховної Ради України, реалізація яких безпосередньо впливає на адміністрування реагуванням на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, насамперед належить: прийняття законів; визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики; затвердження Державного бюджету України, внесення змін до нього, контроль за його виконанням; затвердження загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального розвитку та охорони довкілля; заслуховування щорічних та позачергових послань Президента України про внутрішнє і зовнішнє становище України; розгляд Програми діяльності Кабінету Міністрів України й прийняття рішення щодо її схвалення; контроль за діяльністю Кабінету Міністрів України; затвердження рішень про одержання Україною від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій позик, не передбачених Державним бюджетом України, контроль за їх використанням; затвердження указів Президента України про введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях, про оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації; надання згоди на обов'язковість міжнародних договорів України та їх денонсація; прийняття рішення про направлення запиту до Президента України на вимогу народного депутата України, групи народних депутатів України чи комітету Верховної Ради України, попередньо підтриману не менш як однією третиною від конституційного складу Верховної Ради України; затвердження переліку об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації, визначення правових засад вилучення об'єктів права приватної власності [43].

Аналіз діяльності Верховної Ради України свідчить, що здебільшого її ефективність залежить від продуктивного функціонування парламентських комітетів. Науковці розглядають діяльність парламентських комітетів зазвичай під кутом зору повноважень усього парламенту, участі в законопроектній діяльності та здійсненні парламентського контролю [157, с. 221]. Проте, з огляду на зростаючу увагу до проблем, пов'язаних із

адмініструванням реагуванням на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, вважаємо, що нині складність виконання цих завдань комітетами має бути спрямована на розвантаження Верховної Ради України з розгляду другорядних питань та перенесення її уваги на підготовку, обговорення й доопрацювання основних законопроектів, які визначають організаційно-правовий стан безпеки суб'єктів адміністрування. І з цього приводу німецький науковець А. Фосскуле доволі слушно зазначає, що публічні дискусії в парламенті слугують не стільки для вироблення, скільки для представлення вже прийнятих рішень, що дає змогу стверджувати про «депленаризацію» процесу прийняття рішень [158].

Дослідження діяльності комітетів Верховної Ради України щодо формування законопроектів, пов'язаних із адмініструванням реагуванням на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, свідчить про особливу роль у цьому процесі Комітету Верховної Ради України з питань промислової політики та підприємництва, Комітету Верховної Ради України з питань економічної політики, Комітету Верховної ради України з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності, Комітету Верховної ради України з питань аграрної політики та земельних відносин.

Так, предметами управління Комітету Верховної Ради України з питань промислової політики та підприємництва є:

– промислова політика та розвиток окремих галузей виробництва; зовнішньоекономічна, інвестиційна діяльність, спеціальні (вільні) економічні зони та території пріоритетного розвитку, технологічні парки;

– стандартизація, підтвердження відповідності, акредитація та метрологічна діяльність;

– публічно-приватне партнерство;

– космічна діяльність;

– розвиток підприємницької діяльності та гарантування прав і законних інтересів суб'єктів підприємницької діяльності.

Цілком очевидно, що предмети управління Комітету Верховної Ради України з питань промислової політики та підприємництва, зокрема й космічна діяльність, тією чи іншою мірою стосуються адміністрування реагуванням на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці.

Те саме можна констатувати щодо предметів управління Комітету Верховної Ради України з питань економічної політики (питань державної економічної політики; застави, лізингу, концесій, оренди, розподілу продукції, управління майном, що перебуває в державній чи комунальній власності; приватизації державного й комунального майна, націоналізації, реприватизації, банкрутства; регулювання державних закупівель; цін і тарифів, ціноутворення; господарського законодавства; державної політики у сфері побутових відходів та металобрухту; несільськогосподарської кооперації; антимонопольної політики, розвитку економічної конкуренції, захисту прав споживачів; регуляторної політики).

Комітет Верховної ради України з питань аграрної політики та земельних відносин визначає такі предмети управління: економічну політику в агропромисловому комплексі; державне регулювання агропромислового виробництва та прикладних наукових досліджень в аграрній сфері; питання сільськогосподарських кооперацій; регулювання земельних відносин, крім земельних відносин у межах територій забудови; лісового, водного та рибного господарства.

Комітет Верховної ради України з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності в механізмі адміністрування реагуванням на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, вирішує завдання щодо:

– законодавства про адміністративні правопорушення;

– організації та діяльності органів прокуратури, інших правоохоронних органів;

– оперативно-розшукової діяльності;

– здійснення адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі;

– організації охорони громадського порядку та громадської безпеки;

– охоронної й детективної діяльності;

– державного захисту працівників правоохоронних органів;

– соціального захисту працівників правоохоронних органів та членів їх сімей [159].

Питання адміністративно-правового захисту суб'єктів реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, належить і до предметів управління інших Комітетів Верховної Ради України. Так, ці питання тісно пов'язані з такими предметами управління Комітету Верховної ради України з питань бюджету, як державна бюджетна політика, міжбюджетні відносини, діяльність державних фінансових органів.

Не менш тісним є їх зв'язок із частиною предметів управління:

– Комітету Верховної ради України з питань європейської інтеграції (з адаптацією українського законодавства до законодавства ЄС, забезпеченням його відповідності зобов'язанням України в рамках Ради Європи; оцінкою відповідності законопроектів міжнародно-правовим зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції; державною політикою у сфері європейської інтеграції; наданням згоди на обов'язковість міжнародних договорів України з ЄС та державами, які є його членами, денонсацією цих договорів; транскордонним й міжрегіональним співробітництвом із країнами ЄС);

– Комітету Верховної ради України з питань запобігання і протидії корупції (з формуванням та реалізацією антикорупційної політики; проведенням антикорупційної експертизи законопроектів, поданих суб'єктами права законодавчої ініціативи; запобіганням та протидією корупції; запобіганням та врегулюванням конфлікту інтересів; правилами етичної поведінки на публічній службі; фінансовим контролем стосовно осіб, уповноважених на виконання функцій держави та місцевого самоврядування; відповідальністю за скоєння корупційних правопорушень та правопорушень, пов'язаних з корупцією; діяльністю правоохоронних і державних органів у частині їх повноважень у сфері запобігання та протидії корупції);

– Комітету Верховної ради України з питань правової політики та правосуддя (з оцінкою відповідності законопроектів та проектів інших актів Верховної Ради України Конституції України; стандартами нормотворчої діяльності та плануванням законодавчої діяльності Верховної Ради України; законодавчим забезпеченням діяльності Президента України, Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади; виконанням рішень Європейського суду з прав людини; організацією та діяльністю органів юстиції; адміністративним законодавством; наданням правової допомоги громадянам, регулювання організації та діяльності адвокатури; міжнародним комерційним арбітражем, третейським судочинством).

Верховна Рада України щодо удосконалення механізму реалізації державної політики в сфері адміністрування реагуванням на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, здійснює також інші повноваження, які, відповідно до Конституції України, належать до її управління.

Також державним органом, який посідає основне місце у забезпеченні адміністрування реагуванням на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, є Президент України.

Правовий статус Президента України регламентований у розділі V Конституції, який визначає місце і роль Президента в державі, визначає коло його відповідальних повноважень. Згідно зі ст. 102 Конституції України, він є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина [43].

Проте аналіз практики застосування конституційного положення цього розділу, а також недостатнє вивчення відповідних питань у теоретичних дослідженнях наших вчених певною мірою ускладнює визначення статей вказаного розділу і потребує обережного їх тлумачення. І це насамперед пов’язано з тим, що доволі тривалий час серед науково-правового світу триває дискусія стосовно доцільності прийняття проекту закону «Про Президента України», який, до речі, був вже зареєстрований у 1999 р. [160] і навіть прийнятий парламентом у другому читанні, але не став законом.

Із цього приводу, вважаємо, що в умовах політичної та економічної кризи в країні прийняття Закону України «Про Президента України» суперечитиме положенням чинної Конституції і призведе до розбалансування наявної в Україні системи стримувань і противаг, що так само негативно позначиться і на забезпеченні адміністрування реагуванням на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці.

Найбільш значущі за юридичною силою повноваження щодо забезпечення адміністрування реагуванням на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, закріплено у ст. 106 Конституції України, згідно з якою Президент України забезпечує національну безпеку України (п. 1 ст. 106), очолює Раду національної безпеки і оборони України (п. 18 ст. 106), є гарантом адміністрування реагуванням на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці; згідно з п. 29 ст. 106 Конституції України, підписує закони, прийняті Верховною Радою України, які визначають пріоритетні напрями удосконалення державної політики в зазначеній сфері, а в разі їх недоцільності має право вето щодо прийнятих Верховною Радою України цих законів (крім законів про внесення змін до Конституції України) з наступним поверненням їх на повторний розгляд Верховної Ради України (п. 30 ст. 106). З метою протидії корупції, іншим порушенням та злочинності в сфері адміністрування реагуванням на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, відповідно до Конституції України, Президент України має значні повноваження у сфері формування судової гілки влади, шляхом призначення на посади та звільнення з посад третини складу Конституційного Суду України (п. 22 ст. 106), також, відповідно до ст. 128 Конституції України призначає, за поданням Вищої ради правосуддя в порядку, встановленому законом, на посаду суддів. Окрім того, характерними повноваженнями у сфері захисту правопорядку є повноваження Президента України щодо призначення на посаду та звільнення з посади за згодою Верховної Ради України Генерального прокурора України, а також внесення до Верховної Ради України подання про призначення на посаду та звільнення

з посади Голови Служби безпеки України. Винятковим повноваженням Президента України є також рішення про прийняття до громадянства України та припинення громадянства України. На підтвердження цього факту, з метою проведення економічної та правової реформи, сталого розвитку господарської діяльності, в країні після Революції Гідності було запрошено та призначено на головні посади в органах державної влади України, з наданням громадянства та притулку багатьох фахівців із Грузії, Прибалтики, США та інших країн світу.

Відтак повноваження Президента України в сфері адміністрування реагуванням на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, слід поділити на:

– повноваження, які здійснюються щодо визначеного кола суб'єктів, а саме, органів державної влади, посадових осіб, органів місцевого самоврядування, об'єднання громадян, громадян України, іноземних громадян тощо;

– повноваження, які охоплюють економічну, соціально-культурну та адміністративно-політичну сфери;

– повноваження, які врегульовують відносини, спрямовані на досягнення загальнодержавної мети (удосконалення державної політики в сфері адміністрування реагуванням на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, формування пріоритетних напрямів у зазначеній сфері, визначення основних принципів, що мають бути покладені в основу майбутніх їх перетворень).

Президент України також здійснює керівництво у сферах національної безпеки і оборони держави. Він очолює Раду національної безпеки і оборони України (РНБО) – координаційний орган з питань національної безпеки і оборони при Президентові України, персональний склад якого формується особисто Президентом. Згідно з ч. 1 ст. 107 Конституції України, Рада національної безпеки і оборони України координує і контролює діяльність органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони.

25.12.2014 Верховна Рада підтримала в другому читанні законопроект № 1343 «Про внесення змін до Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України», який значно розширює повноваження цього органу. За відповідний документ проголосувало 253 народні депутати. Зі змісту змін до Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України» очевидно, що РНБО перетворюється на центр реального політичного впливу, а його секретар – у фігуру, яка за політичною вагою наближається до Президента, Прем'єр-міністра й спікера парламенту. Цей документ може охоплювати довгостроковий план дій і зачіпати абсолютно всі сфери життя, аж до побутових комунальних питань. Раніше РНБО могла лише подавати свої пропозиції Президенту – ті, що стосувалися важливих стратегічних питань, тепер із будь-яких необхідних питань РНБО може приймати відповідні рішення самостійно [161]. Це так само стосується вирішення питань щодо невідкладних заходів забезпечення адміністрування реагуванням на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці. Як наголосив Директор соціологічної служби «Український барометр» В. Небоженко, тепер РНБО буде своєрідним «майданчиком» для взаємодії всіх трьох гілок влади. «Саме на засіданнях РНБО представники Верховної Ради, Кабінету Міністрів та Адміністрації Президента мають знаходити консенсус, виходячи з дуже чіткого критерію – національної безпеки України та зміцнення країни», – резюмував В. Небоженко [161].

Із огляду на вказані повноваження Президента, певної уваги заслуговують послання до народу та щорічні і позачергові послання до парламенту України, в якому аналізується стан та перспективи розвитку адміністрування реагуванням на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці (п. 2 ст. 106 Конституції України). З цього приводу в аналітичній доповіді до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2016 році» вказується, що «основні завдання розвитку сектору безпеки і оборони України визначені відповідною Концепцією, затвердженою Указом

Президента України від 14.03.2016 № 92. Зокрема, Концепцією розвитку сектору безпеки і оборони України визначені шляхи формування національних безпекових та оборонних спроможностей, що дадуть змогу відновити територіальну цілісність України у межах міжнародно визнаного державного кордону України, гарантувати мирне майбутнє України як суверенної і незалежної, демократичної, соціальної, правової держави, а також забезпечать створення національної системи реагування на кризові ситуації, своєчасне виявлення, запобігання та нейтралізацію зовнішніх і внутрішніх загроз національній безпеці, гарантування особистої безпеки, конституційних прав і свобод людини і громадянина, забезпечення кібербезпеки, оперативне спільне реагування на кризові та надзвичайні ситуації» [162, с. 43–44].

З-поміж суб'єктів адміністрування реагуванням на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, також важливе місце посідає Кабінет Міністрів України – найвищий орган у системі органів виконавчої влади, який, згідно з Конституцією України, вживає заходів щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина, зокрема й у сфері адміністрування реагуванням на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці.

Відповідно до ст. 2 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 27.02.2014 № 794-VII до його основних завдань в сфері адміністрування реагуванням на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці [163], належать:

– забезпечення державного суверенітету та економічної самостійності України, здійснення внутрішньої та зовнішньої політики держави, виконання Конституції та законів України, актів Президента України, спрямованих на удосконалення адміністрування реагуванням на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці;

– розроблення і виконання загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, а також розроблення, затвердження і виконання державних цільових програм, Стратегії національної безпеки України, у якій

визначаються актуальні загрози національній безпеці та пріоритети державної політики у цій сфері, складовою якої є адміністрування реагуванням на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці;

– забезпечення розвитку і державної підтримки науково-технічного та інноваційного потенціалу в сфері адміністрування реагуванням на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, яка має здійснюватися шляхом: а) посилення бюджетного нагляду, за якого, на підставі аналізу процесу підготовки та виконання фінансових планів суб'єктів адміністрування у зазначеній сфері, визначено основні перешкоди, а також надано рекомендації щодо поліпшення процесу підготовки таких планів із метою вдосконалення управління фіскальними ризиками; б) розроблення основних засад державної політики управління суб'єктами адміністрування реагуванням на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці; в) удосконалення їх корпоративного управління, що позитивно вплине на національну економіку та бізнес-середовище і сприятиме підвищенню інвестиційної привабливості України для міжнародних інвесторів; г) реструктуризація та реорганізація суб'єктів адміністрування реагуванням на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, а також прозора та комплексна приватизація;

– здійснення заходів щодо забезпечення громадського порядку, боротьби із злочинністю, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій.

Важливість Кабінету Міністрів України у підвищенні ефективності в зазначеній сфері та забезпечення адміністрування реагуванням на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, підтверджується такими нормативно-правовими актами, як: Постанова Верховної Ради України від 11.12.2014 № 26-VIII «Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України», де визначено, що основною ціллю її є гарантування національної безпеки в Україні, складовою якої є безпека суб'єктів адміністрування зазначеної сфери, впровадження регуляторної моделі, що передбачає кількість та функції контролюючих органів відповідно до стандартів ЄС та Угоди про асоціацію між

Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, з іншої (2015–2016 рр.), а також завершення зменшення кількості контролюючих органів із 56 до 28, функцій – з 1032 до 680 (перше півріччя 2015 р.), повне увідповіднення кількості контролюючих органів та їх функцій європейським стандартам (2016 р.) [164] та Розпорядження Кабінету Міністрів України від 27.05.2015 № 662-р «Про схвалення Стратегії підвищення ефективності діяльності суб'єктів господарювання державного сектору економіки», в якому вказано на розроблення основних засад державної політики управління суб'єктами господарювання, удосконалення ними корпоративного управління та реструктуризації, а також реорганізація суб'єктів господарювання в процесі приватизації [165].

Зважаючи на сформульовані твердження, шляхом врегулювання організаційно-правових проблемних питань в сфері адміністрування зазначеної сфери Кабінетом Міністрів України, а також аналіз вітчизняного наукового здобутку слід зазначити, що нині в нашій державі немає нормативно-правових актів, норми яких б комплексно визначали науково-практичні підходи удосконалення реалізації державної політики у сфері адміністрування реагуванням на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці.

Відтак слід розробити і внести на розгляд Верховній Раді України законопроект «Про правові засади державної політики в сфері адміністрування реагуванням на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці».

Текст законопроекту має вміщувати такі розділи:

– визначення основних понять: «державна політика у сфері адміністрування реагуванням на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці», «безпека суб'єктів адміністрування реагуванням на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці», «адміністрування реагуванням на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці»,

«виклики та загрози реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці»;

– правове регулювання, мета, завдання та принципи державної політики у сфері адміністрування реагуванням на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці;

– об’єкти, що підлягають захисту від потенційних загроз та протиправних зазіхань;

– порядок та механізм оперативного адміністрування реагуванням на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці;

– запобігання негативному впливу щодо перешкоджання веденню адміністрування реагуванням на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, зі сторони органів державної влади;

– система та повноваження суб’єктів адміністрування реагуванням на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці;

– принципи організації і функціонування системи адміністрування реагуванням на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці;

– визначення державного органу, відповідального за загальну координацію та організацію адміністрування реагуванням на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці;

– механізми взаємодії державних та недержавних інституцій системи адміністрування реагуванням на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці;

– гарантування особистої безпеки суб’єктів адміністрування реагуванням на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці;

– шляхи реформування системи адміністрування реагуванням на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці;

– удосконалення адміністрування реагуванням на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці;

– відповідальність за порушення законодавства у сфері адміністрування реагуванням на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці.

Із наведеного дослідження адміністрування реагуванням на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, Верховною Радою, Президентом та Кабінетом Міністрів України можна зробити висновок, що, на жаль, нині, з метою урегулювання питань щодо недопущення кризової ситуації у політичному, економічному та соціальному розвитку держави, є декілька спільних проблематичних питань між органами державної влади, суб'єктами адміністрування реагуванням на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, та громадськості, які потребують узгодженості і врегулювання, – це питання конкуренції, інвестиції, захисту та безпеки діяльності суб'єктів адміністрування реагуванням на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці.

Відтак дослідження ролі адміністрування реагуванням на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, Верховної Ради України через призму вказаних повноважень постійних комітетів Верховної Ради України дають змогу виявити низку причин та прогалин в парламентському законодавстві, які вказують на їх суперечливість і неузгодженість, особливо це стосується удосконалення безпосередньої системи, структури та визначення першочергових завдань комітетів Верховної Ради, а також розв'язання питань щодо інформування громадськості про свою роботу.

Щодо першої проблеми, то вона пов'язана з невиправданим наполяганням деяких депутатських фракцій після кожних парламентських виборів наступного скликання створювати нову структуру комітетів, дбаючи при цьому лише про керівні посади, безпідставно збільшуючи їх склад і здебільшого оминаючи глобальні стратегічні питання щодо удосконалення адміністрування реагуванням на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці. Щодо аналізу стану справи, пов'язаного з невиконанням деяких комітетів Верховної Ради ч. 2 ст. 9 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» щодо інформування громадськості про свою роботу, а також ч. 3 ст. 9 вказаного Закону про поширення у встановленому порядку інформації про свою діяльність через свої веб-

сторінки на офіційному веб-сайті Верховної Ради України у глобальній інформаційній мережі Інтернет, парламентському телеканалі «Рада» та через інші засоби масової інформації [166], то шляхом вирішення цієї проблеми може бути прийняття Верховної Радою України нормативно-правового акту, на підставі якого би чітко визначалися повноваження комітетів щодо обов'язковості створення ними власних офіційних веб-сайтів, а також переліку інформації, яка має оприлюднюватися на цих сайтах.

Також, більш детально проаналізувавши діяльність Кабінету Міністрів України щодо адміністрування реагуванням на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, можна дійти висновку, що нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України, які спрямовані на удосконалення механізму адміністрування реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, ще загалом не вирішують поточних проблем у зазначеній сфері.

Вирішення зазначених проблем потребує вжиття комплексу послідовних взаємопов'язаних заходів, основним змістом яких є зміна напрямів, пріоритетів і засобів впливу держави на політичний, економічний та соціальний розвиток держави.

3.3 Механізми реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці у сферах інноваційно-правового та адміністративно-правового забезпечення економічної безпеки

Зміни сучасних умов реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, зумовлюють потребу у розробленні та впровадженні сучасних методів і способів реалізації цільових настанов суб'єктам у довгостроковій перспективі. Аналізуючи інноваційну діяльність, слід констатувати, що інновації дають можливість забезпечувати динамічний і стійкий соціальний розвиток суб'єкта реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, умови діяльності якого потребують необхідного реального оцінювання наслідків впровадження кожного інноваційного заходу, і ще на початковому етапі «відкидати» ті з них, які можуть становити реальну загрозу їхньої безпеки. Цим і обумовлена актуальність аналізу процесу розроблення та впровадження інноваційних технологій як головного елементу реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці в сучасних умовах.

Варто зазначити, що питання розв'язання проблем пошуку вдалої моделі та ефективних шляхів її реалізації, пов'язаної з впровадженням інноваційно-правових заходів реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, як окремий напрям наукового пошуку в науковій літературі недостатньо розроблено. Особливу увагу у розробленні вказаних наукових проблем було приділено такими науковцями, як: Л. В. Ваганова, С. М. Ілляшенко, Т. С. Максимова, Г. А. Мінаєв, О. А. Кириченко, А. В. Колодійчук, Ю. В. Краснощокова, О. М. Полінкевич та ін.

Нині питання застосування напрямів інноваційної діяльності у сфері реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, на основі вітчизняного та закордонного науково-прогнозного аналізу набувають найбільшого значення і особливу увагу вони привертають у процесі подолання кризових явищ у економічному та соціальному розвитку держави,

оскільки заходи інноваційної діяльності спрямовані на виведення економіки з кризи, зміцнення її потенціалу, ефективне забезпечення потреб суспільства у високоякісних послугах населенню та удосконалення військово-промислового комплексу у протидії агресії від Росії.

За даними Держстату у січні–березні 2018 р. в економіку України іноземними інвесторами з 76 країн світу вкладено 1151,0 млн дол. США прямих інвестицій (акціонерного капіталу). Обсяг залучених із початку інвестування прямих іноземних інвестицій (акціонерного капіталу) в економіку України станом на 01.04.2018 становив 32751 млн дол. США. Станом на 01.04.2018 найвагоміші обсяги надходжень прямих інвестицій були спрямовані до підприємств промисловості – 33,6% та установ та організацій, що здійснюють оптову та роздрібну торгівлю; ремонт автотранспортних засобів і мотоциклів – 15,6%. Обсяги освоєння капітальних інвестицій підприємств України у січні–березні 2018 р. становлять 89,0 млрд грн, що на 37,4% більше від обсягу капітальних інвестицій за відповідний період 2017 р. У рейтингу Doing Business 2018 Україна піднялась на +4 пункти і посіла 76 позицію зі 190 країн світу. Найбільший прогрес Україна продемонструвала у таких складових рейтингу: +105 пунктів (із 140-го на 35-те місце) щодо компоненту «одержання дозволів на будівництво» – завдяки зменшенню пайової участі в Києві з 10 до 2% та зниженню вартості послуг із технагляду; + 41 пункт щодо «сплати податків» за зменшення та уніфікацію ставки ЄСВ [167].

Водночас, порівняно з іноземним досвідом інноваційної діяльності, вказані дані є мізерними і недостатніми для подолання кризових ситуацій та ефективного економічного та соціального розвитку України і потребують удосконаленої державної інвестиційної стратегії.

Аналіз сучасної наукової літературі свідчить про неоднозначність визначення терміна «інновація». Перше основоположне визначення цього поняття належить відомому австро-американському економісту Йозифу Алоїзу Шумпетеру, який у монографічній праці (вийшла в світ понад 100

років тому у славнозвісному Чернівецькому університеті) розкрив зміст та механізми інноваційної моделі економічного зростання, які є актуальними до розв’язання питань нинішньої глибинної природи фінансово-економічної кризи і в світі, і в Україні. Як зазначав Й. А. Шумпетер, «успішна інновація – досягнення інтелекту, а не волі».

Водночас, як зазначає О. Жилінська, можемо переконатися, що адекватний пізнавальний інструмент для розкриття логіки розвитку економічної системи у довгостроковому періоді так і не був розробленим, оскільки методологічні підходи та методи економічних досліджень, що пояснювали часткові стани економічних явищ та процесів (насамперед, їх кількісний вираз), не могли створити цілісної картини економічної реальності, до фундаментальних проблем до якої належить проблема розвитку. Нині такою методологічною доктриною може стати методологія складних систем і синергетика, положення щодо методологічного плюралізму в

Під інноваційним розвитком розуміється складний процес прикладного характеру створення та впровадження інновацій із метою якісних змін об’єкта керування та отримання економічного, соціального, екологічного, науково-технічного чи іншого виду ефекту, який пов’язаний із необхідною умовою виживання і розвитку підприємств у довгостроковій перспективі [169, с. 62].

Зважаючи на інноваційний шлях розвитку, який обрало підприємство, Є. М. Ілляшенко вважає, що воно має функціонувати на засадах інноваційного маркетингу згідно з такими принципами, як самоорганізація; саморегуляція; саморозвиток [170, с. 23].

Детальний аналіз зазначених принципових засад інноваційного маркетингу в діяльності суб’єктів реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, свідчить, що їх характеристика полягає у

отриманні:

в

и

т

к

– принципу самоорганізації, який має наповнювати зміст, який охоплює самостійне забезпечення підтримання умов функціонування, тобто самопідтримку обміну ресурсами між елементами виробничо-збутової системи суб'єкта реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, а також між суб'єктом реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, і зовнішнім середовищем;

– принципу саморегуляції, якому належить коригування системи управління виробничо-збутовою діяльністю підприємства відповідно до змін умов функціонування;

– принципу саморозвитку як одного із принципових засад інноваційного маркетингу, за якого самостійно створюються та забезпечуються належні умови для тривалого виживання та подальшого розвитку суб'єкта реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці.

Відомо, що стратегічними пріоритетними напрямами на 2011–2021 рр., відповідно до Закону України «Про пріоритетна напрями інноваційної діяльності в Україні» від 08.09.2011 № 3715-VI, є:

1) освоєння нових технологій транспортування енергії, впровадження енергоефективних, ресурсозберігаючих технологій, освоєння альтернативних джерел енергії;

2) освоєння нових технологій високотехнологічного розвитку транспортної системи, ракетно-космічної галузі, авіа- і суднобудування, озброєння та військової техніки;

3) освоєння нових технологій виробництва матеріалів, їх оброблення і з'єднання, створення індустрії наноматеріалів та нанотехнологій;

4) технологічне оновлення та розвиток агропромислового комплексу;

5) впровадження нових технологій та обладнання для якісного медичного обслуговування, лікування, фармацевтики;

6) широке застосування технологій більш чистого виробництва та охорони навколишнього природного середовища;

7) розвиток сучасних інформаційних, комунікаційних технологій, робототехніки [171].

Проте кризова ситуація, яка пов’язана із веденням гібридної війни на Сході України, політична неврегульованість та недалекоглядна стратегічна та середньострокова державна інноваційна політика насторожують та відштовхують світового та національного інвестора, який за цих умовах не наважується вкладати свій капітал у економічний та соціальний потенціал держави.

Також, слід зазначити, що, незважаючи на цінність інвестиційного процесу, у наукових дослідженнях із зазначеної проблематики вказується на непоодинокі негативні наслідки, які можу призвести до кризової ситуації в державі та вплинути на її інвестиційний клімат. І це насамперед пов’язано з незаконним втручанням в економічний розвиток країни-отримувача інвестиції, з негативним впливом на її конкурентоспроможність та низьким матеріальним забезпеченням робочої сили; «підживленням» суб’єктами країн-інвестора національного корупційного середовища з метою власного збагачення; приховуваним вивезенням талановитих учнів, студентів та науковців із постійним проживанням до навчальних та науково-дослідних закладів та установ на територію країн-інвестора та іншими обставинами, які не «прикрашають» інвестиційний клімат в державі.

У сучасних умовах для обрання прогнозованого та стратегічного розвитку діяльності суб’єкта реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, необхідно виробити певну Концепцію інноваційного реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці (далі – Концепція), за допомогою якої можна досягнути позитивного ефекту.

Методика розроблення вказаної Концепції безпеки, на думку Л. Г. Чистоклетова, потребує зваженого підходу і має охоплювати:

– сформульовані висновки про основні загрози та ризики;

– визначені стратегічні та оперативні завдання;

– розставлені пріоритети в здійсненні організаторської та виконавської діяльності у сфері безпеки;

– відображені форми та методи діяльності суб'єкта господарювання, його організаційної та виробничої структур на можливість забезпечення безпеки;

– визначені завдання і способи діяльності для цих структур підприємства [172].

Вважаємо, що, на підставі адміністративно-правових, організаційних та інформаційно-технічних заходів, реалізація вказаного документа має полягати у виконанні завдань силами та засобами суб'єкта реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, спрямованих на протидію зовнішніх та внутрішніх загроз, які деструктивно впливають на інноваційну активність реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці. При цьому використання інноваційного напряму має стати життєвою необхідністю для підвищення ефективності діяльності суб'єкта реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці.

Однак, нині теорія і практика концептуальної моделі реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, ще не сформувалися, і сталося це, ймовірніше, через недостатнє методологічне і теоретичне опрацювання змісту такої діяльності.

До того ж, як слушно зазначає Г. А. Мінаєв, процеси, що протікають у соціально-економічній сфері у зв'язку із зміною економічної системи, її адаптацією до сучасних умов, «висувають на перший план проблему економічної безпеки» [73, с. 42].

Безумовно, ефективність інноваційної діяльності залежить від спроможності суб'єкта реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, щодо розроблення і впровадження інновацій, відповідності обраним суб'єктом реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, стратегічного та короткострокового

інвестиційного напряму та соціальних наслідків інноваційного розвитку суб'єкта реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці.

До переліку найголовніших положень, як стверджує Л. Г. Чистоклетов, які можуть бути відображені в Концепції, але за обсягом та деталізацією відповідають характеру його зовнішнього і внутрішнього середовища у сфері інвестування, можуть належати:

– основні загрози в діяльності суб'єктів реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, щодо своєї організації;

– захист власної документованої і комп'ютерної інформації суб'єктів реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, і партнерів та окремо комерційної таємниці з урахуванням методів розвідувальної діяльності у діяльності суб'єктів реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, та можливих джерел інформації у зовнішньому і внутрішньому середовищі та обставин доступу до них;

– вимоги до фізичної безпеки діяльності суб'єктів реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, та її співробітників;

– зниження ризику від терористичних акцій, збройних нападів (пограбувань) і вимагань;

– протидія небезпеки від організованої злочинності;

– установки з безпеки від персоналу своєї організації;

– запобігання (припинення) агентурної діяльності всередині своєї організації;

– безпека від шахрайства в ділових стосунках;

– основи роботи служби безпеки діяльності суб'єкта реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці;

– безпека менеджерів (підприємця) та їх родини у надзвичайних ситуаціях кримінального характеру;

– безпека в надзвичайних ситуаціях техногенного та природного походження.

Із огляду на зазначені позиції, цілком поділяємо думку Л. Г. Чистоклетова і вважаємо, що концептуальною моделлю реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, є системне викладення загальних уявлень про об'єкти, що визначаються зв'язками підприємства, і процеси, які враховують найістотніші взаємозв'язки об'єктів, що належать до сфери його безпеки [172].

Відтак нині питання інвестиції, попри те, що Україна має достатній потенціал діяльності та нормативно-правового регулювання (це, зокрема: Закон України від 16.03.2000 № 1547, яким ратифіковано Вашингтонську Конвенцію 1965 року «Про порядок вирішення інвестиційних спорів між державами та іноземними особами» [174]; Закон України від 31.05.2016 № 1390-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо скасування обов'язковості державної реєстрації іноземних інвестицій» [175]; Закон України від 23.05.2017 № 2058-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо усунення бар'єрів для залучення іноземних інвестицій» [176]), ефективність прийнятих державою регуляторних заходів щодо довіри інвесторів до нашої держави, спроможних вкладати свій капітал в економічний та соціальний розвиток, є однією з головних та невирішених проблем.

Чинниками, які негативно впливають на інвестиційний клімат в Україні, є:

– політична та економічна невизначеність;

– гібридна війна на Сході України;

– неврегульованість нормативно-правових засад інвестиційної діяльності;

– обмежене фінансування наукових досліджень щодо розвитку інвестиційної діяльності;

– відсутність гарантованих умов та безпеки діяльності суб'єктів реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці;

– недовіра національного та іноземного інвестора до державної інвестиційної стратегії;

– не якісне оцінювання потенційного середовища вкладення інвестицій;

– залежність України від офшорного бізнесу;

– відсутність інтегрованої недержавної інноваційно-інвестиційної інфраструктури для забезпечення самофінансування прикладних досліджень та розробок в сфері інвестиційної діяльності;

– коливання законодавства щодо надання пільг у контексті реалізації інноваційних проектів.

На підставі викладених підходів розуміння, а також аналізу зарубіжного та вітчизняного наукового здобутку, слід зазначити, що Концепція впровадження інноваційних напрямів реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, є сукупністю організаційно-правових заходів, які здійснюються органами державної влади для необхідної повноти організаційного, правового та виробничого захисту від загроз із зовнішнього і внутрішнього середовища.

Досліджуючи господарсько-правові механізми реагування на кризові ситуації, слід наголосити на змісті та ролі механізму адміністративно-правового забезпечення безпеки суб'єктів господарювання (далі – АПЗ БСГ) як одного зі складових національної безпеки, на який покладено обов'язки та відповідальність щодо здійснення основних організаційно-правових функцій у протидії загроз, які посягають на господарську діяльність.

Термін «механізм адміністративно-правового забезпечення безпеки суб'єктів господарювання» не набув поширення у національній науковій літературі. Це зумовлено тим, що безпека суб'єктів господарювання є відносно новою категорією для вітчизняної правничої науки і насамперед адміністративного права.

У дисертації А. В. Сюсюкіна зазначено, що адміністративно-правовий механізм забезпечення економічної безпеки складається з таких основних

е

л

е

м

адміністративно-правового забезпечення економічної безпеки проігноровано. Щоправда, нам можуть заперечити, що, мовляв, А. В. Сюсюкін розрізняє поняття, про яке йдеться, і поняття механізму адміністративно-правового забезпечення економічної безпеки. Проте з його дисертації, особливо з назви та змісту її другого розділу, очевидно протилежне.

Ігнорується інституційна складова механізму адміністративно-правового забезпечення економічної безпеки й у визначенні цього механізму, яке запропонував С. Н. Максимов. У авторефераті дисертації С. Н. Максимова стверджує, що цей механізм – це передбачена чинним законодавством сукупність цілей, принципів, методів, які відображають накопичений позитивний досвід застосування системи правових засобів, спрямованих на забезпечення економічної безпеки, на застосування адміністративно-правових норм, що регулюють відносини у сфері

з

а

б

е Хоча в наведених висловлюваннях А. В. Сюсюкіна та С. Н. Максимова щодо механізму адміністративно-правового забезпечення економічної безпеки (далі – АПЗ ЕБ) немає вказівки на належність до нього суб’єктів формування й функціонування цього забезпечення, є підстави вважати, що зазначене суперечить їх позиції щодо цього питання. Так, А. В. Сюсюкін стверджує, що функціонування механізму адміністративно-правового забезпечення економічної безпеки можна зобразити в такий спосіб: держава сприймає загрозу, оцінює її, розробляє політику й конкретні заходи із блокування або нейтралізації виниклих або можливих загроз, а потім реалізує ці заходи шляхом застосування адміністративно-правових засобів і методів елементів механізму адміністративно-правового регулювання економічної безпеки, який у цій дисертації ототожнюється з механізмом АПЗ ЕБ [178, с. 130–132], фігурують суб’єкти правовідносин [178, с. 132].

і

ч

н

о

Суперечливим є й трактування механізму АПЗ ЕБ, запропоноване в статті С. І. Лекаря [179], у якій цей механізм та адміністративно-правовий механізм забезпечення економічної безпеки розглядаються як тотожні поняття. Практично на початку викладу основного матеріалу цього дослідження адміністративно-правовий механізм забезпечення економічної безпеки держави визначається як система адміністративно-правових засобів, за допомогою яких здійснюється державний уплив на суспільні відносини в процесі реалізації державної економічної політики з метою увідповіднення їх цілям і завданням забезпечення економічної безпеки держави, покладених на уповноважені державні органи [179, с. 33], а трохи нижче вказується, що «… суб'єктом реалізації адміністративно-правового механізму забезпечення економічної безпеки є держава в особі уповноважених органів державної влади» [179, с. 34]. Тобто із цієї частини праці [179] очевидно, що органи державної влади не належать до адміністративно-правового механізму забезпечення економічної безпеки.

Далі, здійснюючи декомпозицію цього механізму на блоки, С. І. Лекарь цілком слушно, як ми вважаємо, виокремлює й інституційний блок [179, с. 34], який «… складається з двох елементів, по-перше, органів державної влади, по-друге, структур громадянського суспільства, а саме громадських організацій, органів місцевого самоврядування тощо» [179, с. 35]. До речі, окреслений у праці [179] склад інституційного блоку свідчить про присутність у ній ще однієї суперечності. Йдеться про таке. За С. І. Лекарем, указаний блок охоплює й недержавні організації, що суперечить запропонованому цим автором визначенню адміністративно-правового механізму забезпечення економічної безпеки. Адже, як ми зазначали, у цьому визначенні фігурують цілі й завдання винятково державних органів.

Продовжуючи з'ясування змісту механізму АПЗ БСГ, звернімося також до міркувань Р. О. Банка щодо механізму адміністративно-правового забезпечення безпеки підприємницької діяльності. Цілком очевидно, що спроби теоретичного аналізу останнього становлять для нас особливий

інтерес. Тож якою є наша оцінка спроби, здійсненої Р. О. Банком? Вважаємо, що їй бракує послідовності, і ось чому. З одного боку, цей науковець зазначає, що «основним елементом адміністративно-правового механізму забезпечення безпеки підприємницької діяльності є право» [180, с. 32]. Є достатньо підстав стверджувати, що Р. О. Банк уважає поняття «адміністративно-правовий механізм забезпечення безпеки підприємницької діяльності» і «механізм адміністративно-правового забезпечення безпеки підприємницької діяльності» тотожними. З іншого боку, виникають сумніви, чи є підстави вважати, що це положення належною мірою враховано у сформульованій ним дефініції: «… під механізмом адміністративно-правового забезпечення безпеки підприємницької діяльності необхідно розуміти систему органів державної влади, місцевого самоврядування та громадських організацій, які на основі норм законодавства у межах організаційних форм, різними методами, засобами і способами забезпечують стан безпеки підприємницької діяльності» [180, с. 34]. Навпаки, із цієї дефініції можна зробити висновок, що до складу механізму, зміст якого вона має відобразити, інструменти права не належать. Принагідно зазначимо, що в ній зігноровано частину суб'єктів останнього.

Відтак, з огляду на викладені підходи розуміння, слід зазначити, що основу механізму адміністративно-правового забезпечення безпеки суб'єктів господарювання, на нашу думку, має становити його інституційна складова, яку утворюють юридичні та фізичні особи, що беруть участь у формуванні, використанні й удосконаленні цього забезпечення. Адже без них останнє не може ані створюватися, ані функціонувати. Оскільки ж цю складову характеризує феномен неухильного зростання питомої ролі недержавної системи забезпечення безпеки суб'єктів господарювання, важко переоцінити те значення, яке в плані з'ясування змісту механізму АПЗ БСГ мають наукові результати, отримані в процесі осмислення цього феномена представниками пострадянської юриспруденції.

Незважаючи на зазначені недоліки розглянутих нами поглядів на зміст механізму адміністративно-правового забезпечення економічної безпеки та механізму адміністративно-правового забезпечення безпеки господарської діяльності, уважаємо ці погляди етапними для з'ясування суті механізму АПЗ БСГ. Саме опираючись насамперед на них, ми дійшли висновку, що цей механізм – це система, яку утворюють юридичні та фізичні особи, завдяки діям котрих формується, функціонує й вдосконалюється адміністративно-правове забезпечення безпеки суб'єктів господарювання, а також принципи, форми та методи її адміністративно-правового регулювання.

Принципове значення у визначенні місця та ролі реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, мають закріплені Конституцією загальні положення, в яких зазначається, що «людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпека визнається в Україні найвищою соціальною цінністю» (ст. 3), а також, що «кожен має право на належні, безпечні і здорові умови праці» (ст. 43) [43].

На підтвердження зазначеного, відповідно до норм Закону України «Про національну безпеку України» від 21.06.2018 № 2469-VIII [12], викладено систему забезпечення національної безпеки і повноваження кожного з її суб'єктів, зокрема, Президента, міністерств оборони і внутрішніх справ, Збройних сил, Генштабу, СБУ, Держприкордонслужби. Цим Законом, з огляду на російську агресію на Сході України, передбачено розвиток держави навіть в умовах воєнного конфлікту, а в деяких положеннях і дії в умовах воєнного стану. Крім того, з прийняття нового Закону втрачають свою чинність закони України «Про основи національної безпеки України» 2003 р., правоохоронними органами держави» 2003 р. і «Про організацію оборонного планування» 2005 р.

Водночас із змісту Закону, порівняно з попередніми законами, виключено такі важливі пункти, як забезпечення прав і свобод людини і громадянина, розвиток духовності, моральних принципів, розвиток і

функціонування української мови, захист мов нацменшин, інтелектуального потенціалу народу, і, найголовніше, у Законі немає переліку загроз національним інтересам, функції яких, на підставі прийнятих документів, переадресовуються лише до повноважень РНБО, яка їх визначає і після схвалення надсилає у подальшому на підпис Президенту України.

Відтак зміст нового Закону України «Про національну безпеку України» від 21.06.2018 № 2469-VIII спрямований на забезпечення безпеки Президента України, міністерств оборони і внутрішніх справ, збройних сил, генштабу і СБУ.

Окрім того, у Законі акцентовано на важливості ролі органів державної влади у механізмі розвитку оборонно-промислового комплексу України, складовими якого є «державно-приватне партнерство» та «міжнародна консультативна, фінансова та матеріально-технічна допомога».

Щодо змісту національних інтересів, то їх захист спрямовано на три важливі для держави сфери:

– державного суверенітету і територіальної цілісності;

– розвитку економіки, громадянського суспільства та зростання рівня та якості життя населення;

– інтеграцію в ЄС та членство в НАТО.

Проте, чинні нормативно-правові акти через загострення політичної та економічної кризи, не враховують цілісні зміни в безпеці діяльності суб’єктів господарювання, пов’язані з новими викликами та загрозами у сфері бізнесу. Відтак, аналізуючи вплив військової агресії Росії на Сході України на соціально-економічне становище громадян та умови ведення бізнесу, доктор економічних наук, професор кафедри економічної теорії Національного університету «Києво-Могилянська академія», голова правління Інституту економічних досліджень та політичних консультацій І. Бураковський застерігає, що «найбільшою загрозою у наших обговореннях з бізнесом є те, що з’являється тривожний рефрен на кшталт «за що боролись – на те й напоролись». Окремі підприємці кажуть, що є поліпшення, але в багатьох

випадках – не ті очікування. Проблема завищених очікувань може вистрелити в зворотному напрямі». Крім того, як зазначає І. Бураковський, нині небезпечною є й тенденція патріотичного популізму, яка загрожує проведенню реформ [181].

У зв'язку з цим можна стверджувати, що адміністративно-правове забезпечення реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, державними інституціями влади ніколи не втрачало своєї актуальності, особливо нині, коли різноманіття і велика кількість органів державної влади позбавлені чіткої координації їх діяльності та форм взаємодії. В таких умовах реалізація державної стратегії щодо забезпечення сталого розвитку господарської діяльності, її захисту та безпеки є пріоритетом державної політики України. Безперечним є те, що, незважаючи на значний обсяг наукових розроблень, присвячених проблемним питанням забезпечення господарської діяльності органами державної влади, на сучасному етапі економічного розвитку наукою адміністративного права ще не вироблено концептуальної моделі адміністративно-правового забезпечення економічної безпеки суб'єктів реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці.

3.4 Міжнародно-правові механізми реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці у сфері митного регулювання

Відповідно до ст. 51 Угоди про партнерство та співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами від 14.06.1994 (Угода про партнерство та співробітництво), Україна здійснює заходи щодо поступової адаптації митного законодавства України до законодавства ЄС у пріоритетних сферах. У зв'язку з цим європейський напрям розвитку митної діяльності є пріоритетним для внутрішньої й зовнішньої політики України. Дослідження різних аспектів митного регулювання ЄС та можливості їх адаптації в умовах трансформації правової системи України набуває особливо актуального значення у діяльності органів державної влади з реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці.

Спроба реалізувати вказану мету в сфері митного регулювання ЄС висвітлена в багатьох наукових працях таких дослідників, як: М. Богуславський, К. Борисов, О. Вишняков, Г. Вельямінов, Б. Кормич, І. Дюмулен, А. Єршов, Л. Комарова, Д. Лабіну, В. Маліновська, В. Марченко, В. Муравйов, Р. Петров, К. Семенов, І. Фаминський, Ю. Шишков, В. Шумілов, Ю. Юмашев.

Під час дослідження норм митного законодавства ЄС, так званого acquis communautaire (з фр. – доробок співдружності), з'ясовано, що вони створюються шляхом їх закріплення в певних джерелах, які охоплюють акти законодавства ЄС, прийняті в межах Європейського Співтовариства, спільної зовнішньої політики та політики безпеки і співпраці у сфері юстиції та митної діяльності.

Зважаючи на важливість завдань митних органів України у протидії порушенням митних правил, виявлення та притягнення осіб у вчиненні контрабанди, дії яких негативно впливають на стан безпеки та є наслідками виникнення кризової ситуації у політичному, економічному та соціальному

розвитку держави, основною проблемою є неврегульованість відносин у адміністративно-правовому забезпеченні митної діяльності, пов'язаної з невідповідністю митного національного законодавства основним положенням та вимогам законодавства ЄС.

Із цією метою у нашому дослідженні слід проаналізувати джерела митного законодавства ЄС та їх вплив на протидію митними органами європейських країн правопорушенням та контрабанді, що у подальшому сприятиме досягненню на митному кордоні прозорості, спрощення митних процедур та оцінки ризиків від внутрішніх та зовнішніх загроз.

На підставі правового аналізу видається, що джерела митного законодавства ЄС слід поділити на акти «первинного» і «вторинного» законодавства.

До джерел «первинного» права слід віднести статутні договори, що закріплювали поняття і принципи Митного союзу країн Співтовариства, зокрема:

1) Договір про заснування Європейського об'єднання вугілля і сталі (Паризький договір, 1951 р.) [182];

2) Договір про заснування Європейської комісії з атомної енергії (Євроатом, 1957 р.) [183];

3) Договір про заснування Європейського Економічного Співтовариства (Римський договір, 1957 р.) [184];

4) Єдиний європейський акт 1986 р. (внесення змін до Римського договору, 1957 р.) [185];

5) Договір про Європейський Союз (Маастрихтський договір, 1992 р.) [186];

6) Амстердамський договір (внесення змін до договору про створення ЄС, договорів, що засновували ЄЕС, і деяких пов'язаних актів, 1997 р.) [187];

7) Ніццький договір (внесення змін до Маастрихтського договору та Римського договору, 2001 р.) [188];

8) Лісабонська угода про внесення змін у Договір про Європейський Союз і Договір заснування Європейського Співтовариства (2007 р.) [189];

9) План імплементації Регламенту Ради (ЄС) № 1186/2009 [190];

10) Угода між Україною і Європейським Союзом про участь України у програмі Європейського Союзу Горизонт 2020 (ратифікована Законом від 15.07.2015 № 604-VIII) [191].

Амстердамські договори у формі консолідованих текстів двох договорів – Договору про Європейський союз і Договору про заснування Європейського Співтовариства – підписані 02.10.1997 і набули чинності 01.05.1999. Вони створили новий правовий механізм європейської інтеграції, здійснюваної в межах інтеграційних об'єднань, шляхом перегляду багатьох положень Маастрихтського договору про Європейський Союз.

Лісабонський договір про Євросоюз містить засадничі положення діяльності ЄС. Договір про функціонування ЄС, який замінив і значною мірою змінив Договір про заснування Європейського Співтовариства, розвиває приписи Договору про Євросоюз стосовно сфер компетенції і діяльності інститутів і допоміжних органів об'єднання. До установчих договорів як самостійний документ була додана Хартія Європейського Союзу про основні права.

Лісабонські договори враховують перспективи поглиблення європейської інтеграції, тому реформування охопило практично усі сфери діяльності ЄС. Важливим у цьому напрямі, на нашу думку, є те, що нововведення стосуються ліквідації поліструктурного характеру Євросоюзу і наділення його міжнародною правосуб'єктністю. ЄС замінив Європейське Співтовариство і став його правонаступником.

У сукупності ці нормативні документи через призму митного права створюють засадничі умови для реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці.

Окрім того, розширено коло інститутів ЄС – замість п'яти їх стало сім. До Європейського парламенту, Ради, Комісії, Суду та Рахункової палати додалися Європейська рада і Європейський банк. У їхній діяльності посилились елементи наднаціональності. Інституційний механізм ЄС став

значно розгалуженим. Окрім допоміжних органів, до нього входить велика кількість установ із такими сферами компетенції, як фінанси, промисловість, медицина, захист прав людини, охорона навколишнього середовища, транспорт, спільна зовнішня політика і політика безпеки, інтелектуальна власність, безпека і правосуддя тощо.

Для оптимізації вирішення найбільш складних справ (кримінальних, адміністративних, цивільних), які мають міжнародний характер і не можуть бути вирішені на місцевому або ж національному рівні, реформовано судові установи Союзу. Суд ЄС охоплює тепер Суд, Трибунал і спеціалізовані трибунали. Його повноваження поширюються на усі сфери діяльності Союзу. Передбачено збільшення кількості Генеральних адвокатів, розширено права фізичних і юридичних осіб стосовно випадків звернень до судових установ ЄС.

Зменшено кількість видів постанов інститутів ЄС, основними видами яких для усіх сфер діяльності ЄС є регламенти, директиви, рішення. Спростилися процедури їх ухвалення. В межах Договору про функціонування Євросоюзу постанови з основних питань, що ухвалюються одноголосно або більшістю голосів, отримали назву «законодавчі акти», а їх ухвалення здійснюється на основі звичайної і спеціальної законодавчої процедур. Постанови, які ухвалюються поза межами законодавчих процедур, належать до незаконодавчих актів [192].

Зазначені акти мають вищу юридичну силу над актами вторинного законодавства.

Досліджуючи вагомість і значення для реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, актів «вторинного права» у сфері митного регулювання, слід зазначити, що вони мають основні правові форми у вигляді регламентів, директив, рішень. Їхня дія обов’язкова для застосування на всій митній території ЄС.

Основними джерелами «вторинного права» з митних питань є:

1) Митний кодекс Європейського Співтовариства від 12.10.1992 [193];

2) Регламент Комісії ЄЕС від 02.07.1993 № 2454/93, який закріплює механізм реалізації норм Регламенту Ради ЄЕС № 2913/92 про затвердження Митного кодексу Співтовариства [194];

3) Єдиний Митний тариф Європейського Співтовариства 1969 р. [195];

4) Регламент Ради ЄЕС від 28.03.1983 № 918/83, що встановлює систему звільнення від мита у Співтоваристві [196];

5) Рішення Суду ЄС.

6) міжнародно-правові акти у сфері митної діяльності ЄС.

Частиною вторинного законодавства є правові акти стосовно митної діяльності, що приймаються митними адміністраціями країн ЄС. Як засвідчують результати опитування, співробітники Державної митної служби України здебільшого володіють обмеженою інформацією щодо європейських нормативно-правових актів щодо реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці. Зокрема, лише 11% опитаних змогли назвати такі акти. Більшість респондентів посилаються на внутрішні інструкції, накази тощо (за винятком Митного кодексу України).

Зважаючи на те, що основою Європейського Економічного Співтовариства є саме Митний союз, Співтовариство постало перед нагальною потребою уніфікації норм митних законодавств держав-членів.

Митний союз (Customs Union) – важливий компонент спільного ринку. Його створення стало першочерговим завданням після підписання Римського договору і завершилось 1968 р. Найголовнішими були такі заходи:

– скасування всіх митних зборів та обмежень між країнами-членами;

– запровадження єдиного зовнішнього тарифу щодо товарів третіх країн, однакового для всієї Європейської Спільноти (прибуток від його стягнення став одним із джерел формування власних ресурсів Спільноти);

– спільна торговельна політика як зовнішній аспект Митного союзу (на міжнародному рівні Спільнота виражає спільну позицію всіх держав-членів). Спільні процедури та правила зібрані у єдиному адміністративному документі З 1993 р. офіційно почав діяти спільний ринок, відтак усі традиційні перевірки

на внутрішніх кордонах були скасовані з митними формальностями. Отже, митні служби країн-членів втратили функції стягування акцизного збору, ПДВ та накопичення статистичної інформації [197].

Митний кодекс ЄС узагальнив положення митного законодавства, які містилися у значній кількості регламентів і директив Співтовариства. Кодекс містить загальні правила та процедури, які забезпечують застосування тарифних та інших заходів, запроваджених на рівні Співтовариства у зв'язку з торгівлею товарами між Співтовариством і третіми країнами. Також Митний кодекс ЄС регулює заходи спільної сільськогосподарської та торговельної політики.

Прийняття Митного кодексу створило єдину правову базу митного права ЄС, обов'язкову для застосування на всій митній території Співтовариства, і зафіксувало межі правоздатності ЄС у сфері правового регулювання митної діяльності. Крім загальних принципів митної політики Співтовариства, Митний кодекс ЄС містить чимало специфічних призначень у сфері профілактики порушень митних правил, таких як митні зобов'язання, єдиний адміністративний документ, митні економічні процедури, правила адміністративного співробітництва і контролю щодо фінансових питань, єдині митні правила переміщення товарів тощо. Митний кодекс ЄС містить 9 розділів, що охоплюють 257 статей. Проте в Митному кодексі ЄС лише закладено основи правового регулювання митних відносин. Задля розширеного тлумачення його положень прийнято Регламент Комісії ЄС від 02.07.1993 № 2454/93, який закріпив механізм реалізації норм Митного кодексу Співтовариства (Імплементаційний кодекс ЄС). Цей документ містить понад 700 статей та близько 100 окремих додатків.

У результаті дослідження встановлено, що окремим видом джерел європейського митного права є чимало рішень Суду ЄС у галузі митного регулювання. Судові рішення, окрім правозастосовної функції, виконують важливу роль у тлумаченні та деталізації договорів і актів ЄС, оскільки усувають прогалини у них. Попри це, лише один з-поміж усіх опитаних

респондентів зміг визначити рішення Суду ЄС у галузі митного регулювання як правотворчий механізм.

Додамо, що судові рішення мають і профілактичний характер щодо інших можливих у майбутньому співвідносних випадків, будучи засобом загальної профілактики. Ця роль є вкрай важливою, оскільки юридичні рішення Суду мають такий самий зміст, що і нормативно-правові акти, хоча їхня дія є різною. Наприклад, коли Суд вирішує, що внутрішні податки, які мають еквівалентний ефект, є іншими платежами, ніж мито, яким обкладаються в односторонньому порядку товари у зв'язку з фактом перетинання ними митного кордону Співтовариства, Суд ухвалює рішення, що могло би бути трактоване як законодавчий акт, якщо законодавець ЄС не прийняв точних положень у цій сфері митної справи.

Із огляду на зазначені позиції, можна констатувати, що неможливо вивчити деякі частини митного права ЄС, не приділяючи уваги рішенням ЄС.

Зазвичай це право виявляється тільки у судовій практиці під час вирішення спорів, коли необхідно усунути прогалини міжнародних договорів у сфері митного регулювання. Публікація рішення ЄС є одним із способів профілактики порушень митних правил.

У сучасних інтеграційних умовах дедалі посилюються міжнародні взаємовідносини з реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, і на рівні держави, і окремих її представництв і відомств. Ця тенденція не оминула митні органи України. Митне співробітництво виконує важливу роль у протидії міжнародній злочинності: незаконному обігу наркотиків, зброї, боєприпасів, вибухових речовин, розкрадання культурних цінностей, матеріалів або обладнання, призначеного для виготовлення атомної, біологічної та/або хімічної зброї. Така діяльність митних служб на світовому рівні ґрунтується на їхній безпосередній взаємодії (інформаційний обмін, правова допомога), що і закріплено в основних міжнародних документах, які регламентують цю діяльність із реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці.

Такими документами, зокрема, є Міжнародна конвенція про взаємну адміністративну допомогу у відверненні, розслідуванні та припиненні порушень митного законодавства від 09.06.1977 [198] (Найробська конвенція) та Міжнародна конвенція про адміністративну допомогу у сфері митних відносин від 27.06.2003 (Йоганнесбурзька конвенція) [199].

Досвід ЄС у сфері реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, становить для України особливу цікавість. Тому взаємодію з країнами ЄС потрібно будувати за певною формою безпосередньої, спільної та погодженої за метою, місцем і часом діяльності автономних, рівноправних органів України та ЄС, яка має бути спрямована на досягнення загального інтересу з реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, характеризується добровільністю, взаємним визнанням і довірою, взаємною відповідальністю і орієнтацією на профілактику правопорушень.

Розкриваючи зміст адаптації законодавства України до законодавства ЄС у сфері реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, вважаємо, що основними документами, які регламентують співпрацю між Україною та ЄС у цій сфері, є План дій Україна – ЄС у сфері юстиції, свободи та безпеки (далі – ЮСБ), затверджений на засіданні Ради з питань співробітництва між Україною та ЄС 18.06.2007 (у м. Люксембург) [200] та План-графік його імплементації, затверджений Підкомітетом № 6 «Юстиція, свобода та безпека» Комітету з питань співробітництва між Україною та ЄС 10.04.2008 (у м. Київ).

План дій у сфері ЮСБ та План-графік його імплементації охоплюють співпрацю у 15 головних напрямах, зокрема, це міграція, притулок, управління кордонами, візи, безпека документів, боротьба з організованою злочинністю та тероризмом, боротьба з відмиванням грошей, зокрема й протидія фінансуванню тероризму, боротьба з торгівлею людьми, наркотиками, корупцією, правове співробітництво в адміністративних, цивільних та кримінальних справах тощо. Відтак, досліджуючи норми права Європейського законодавства (з фр. acquis communautaire – доробок

співдружності), можна дійти висновку, що вони створені шляхом закріплення в певних джерелах і містять акти законодавства ЄС, прийняті в рамках Європейського Співтовариства, спільної зовнішньої політики та політики безпеки і співпраці у сфері реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці.

У своїй сукупності ці нормативні документи крізь призму митного права створюють засадничі умови для профілактики порушень митних правил. Зазначені акти мають вищу юридичну силу над актами вторинного законодавства. Акти вторинного права у сфері митного регулювання містять основні правові форми у вигляді регламентів, директив, рішень. Їхня дія обов'язкова для застосування на всій митній території ЄС.

Важливим документом, який регулює профілактику адміністративно-правових порушень митних правил за законодавством ЄС, є зазначена Міжнародна конвенція про адміністративну взаємодопомогу у сфері митних відносин.

Завдяки аналізу її змісту можна дійти висновку, що основною метою її учасників є забезпечення безпеки міжнародної системи постачання товарів шляхом профілактики, розслідування та припинення митних правопорушень. Тобто, профілактика порушень у митній сфері є пріоритетним завданням країн, що уклали цю Конвенцію або ж приєдналися до неї пізніше. Ст. 2 Йоганнесбурзької Конвенції встановлює, що співпраця, здійснювана в рамках цієї Конвенції договірною стороною, має відповідати її законодавчим й адміністративним нормам і здійснюватися у межах компетенції митної адміністрації договірної сторони та її наявних ресурсів.

У цьому контексті недоліком вітчизняної системи правоохоронних органів є відсутність у Державній митній службі України (далі – ДМСУ) права на ведення оперативно-розшукової діяльності, що не дає змоги отримувати оперативно важливу інформацію від відповідних органів сусідніх держав. У п. 2 ст. 3 Міжнародної конвенції про адміністративну

взаємодопомогу у сфері митних відносин зазначено, що прохання про надання допомоги надсилаються в такому вигляді:

– письмовому;

– електронному;

– усному (за виняткових обставин).

Водночас митна адміністрація ЄС може вимагати надання письмового підтвердження електронної або усної форми прохання. Ст. 5 встановлює, що митні адміністрації, на прохання чи за власною ініціативою, обмінюються інформацією з метою недопущення, розслідування й припинення митних правопорушень та для убезпечення міжнародної системи постачання товарів.

Ця інформація може містити відомості про:

а) нові методи запровадження митного законодавства, що виявилися ефективними;

б) нові тенденції, засоби та способи вчинення митних правопорушень;

в) товари, які є предметом митного правопорушення, а також засоби транспортування та способи зберігання цих товарів;

г) осіб, котрі вчинили митне правопорушення або підозрюються в його вчиненні;

ґ) будь-які інші дані, що можуть допомогти митним адміністраціям проаналізувати ризики у здійсненні контролю та його спрощенні.

Протокол про надання адміністративними органами взаємної допомоги у вирішенні митних питань (доповнення до Угоди про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами) регламентує питання забезпечення конфіденційності під час обміну інформацією. Зокрема, ст. 10 «Зобов’язання зберігати конфіденційність» встановлює, що будь-яка інформація, надана у будь-якій формі, за цим Протоколом, має конфіденційний характер. На неї поширюється зобов’язання зберігати державну таємницю, і вона користується захистом, що надається такій інформації, згідно з відповідним законодавством сторони, котра її отримала, і відповідними положеннями, які застосовуються до установ Співтовариства [201].

Розділ V Конвенції передбачає і спеціальні заходи взаємодії, зокрема:

– нагляд (ст. 11);

– контрольована поставка (ст. 12);

– залучення експертів і свідків (ст. 15);

– перебування посадових осіб на території іншої сторони (ст. 16);

– спільні групи контролю та розслідування (ст. 23) та інші.

Розглянувши перелічені положення Міжнародної конвенції про адміністративну взаємодопомогу у сфері митних відносин, доходимо висновку: реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, забезпечується обміном інформацією між спорідненими органами різних держав щодо:

а) ефективних методів діяльності митних органів;

б) нових тенденцій, засобів та способів учинення митних правопорушень;

в) порушників митного законодавства, зокрема й потенційних;

г) товарів, які є предметом правопорушення, засобів транспортування та зберігання цих товарів;

ґ) односторонньої передачі такої інформації;

д) здійснення на прохання іншої сторони нагляду за можливими порушниками з метою недопущення вчинення ними адміністративного проступку або злочину.

Варто зазначити, що приєднання до міжнародних конвенцій – це один із обов'язкових критеріїв членства в ЄС. Слід також наголосити, що практично всі заходи, передбачені згаданими нормативними документами, так чи інакше спрямовані на спрощення митних процедур. Саме повне законодавче забезпечення, прозорість і простота процедур митного оформлення та контролю здатні запобігати порушенням митного законодавства, відтак бути одним зі способів профілактики відповідних адміністративних проступків. Адаптація митного законодавства має створити правову базу для майбутнього членства України в Митному союзі Європи. Адже повна відповідність національної правової митної системи законодавству ЄС, як уже зазначалося,

є обов'язковою умовою для вступу до ЄС будь-якої країни-кандидата. Для вітчизняного митного законодавства це є найважливішим загальнонаціональним завданням у процесі здійснення правової реформи в Україні, успішне виконання якого можливе лише на засадах співпраці та взаємодії законодавчої й виконавчої гілок влади під час підготовки й прийняття різного рівня нормативно-правових актів.

Адаптація законодавства України до законодавства ЄС є процесом зближення й поступового увідповіднення вітчизняного законодавства законодавству ЄС. Це дасть змогу:

1) підвищити ефективність національної митної політики у сфері забезпечення невідкладного реагування на зовнішні загрози;

2) протидіяти можливим негативним наслідкам таких загроз;

3) забезпечити економічні інтереси держави;

4) максимально використати в національній системі регулювання міжнародні правила і вимоги.

Із огляду на це можна доповнити поняття правового регулювання реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, такою характеристикою як належність до правового регулювання, яке здійснюється шляхом видання нормативно-правових актів уповноваженими на те митними адміністраціями країн ЄС та забезпечення їх взаємодії з населенням і митними органами інших країн Європейської Співдружності з метою захисту об'єктів реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, від протиправних посягань.

У контексті розглянутих питань та зважаючи на аналіз еволюції системи джерел права ЄС, слід констатувати, що дослідження норм права ЄС і врахування особливостей їх реалізації під час здійснення та планування широкого комплексу заходів організаційного характеру з проведення імплементації митного законодавства України має бути одним із головних завдань усіх органів державної влади України, що залучені до цього процесу.

3.5 Кримінально-правові механізми реагування на кризові ситуації, що загрожують безпеці неповнолітніх в Україні

Кризові ситуації в економічному та соціальному розвитку суспільства негативно впливають не тільки на спроможність сім'ї «дати раду» дітям, а й значно загострюють криміногенну ситуацію в країні. Під їх впливом сформувались та істотно посилились загальні соціально-економічні та соціально-психологічні чинники, які спричиняють і підвищення рівня правопорушення, зокрема дитячої, з одного боку, й істотно знижують виховний потенціал сім'ї – з іншого. Тільки за 2017 р. в Україні майже 7 тисяч злочинів скоєно дітьми. У Нацполіції повідомили, що близько половини злочинів – тяжкі та особливо тяжкі. Порівняно з 2016 р., це на півтори сотні правопорушень більше [234].

Вивчення соціальних чинників, які негативно впливають на реалізацію антинаркотичної ситуації у державі і насамперед пов'язані з вчиненням правопорушень у сфері обігу наркотичних засобів із залученням неповнолітніх, безумовно має і наукове, і прикладне значення, оскільки слугує основою для вдосконалення системи профілактики та протидії зростанню і поширенню правопорушень та злочинності серед неповнолітніх в суспільстві, що призводить до виникнення кризової ситуації у зазначеній сфері.

Однією з основних причин, які негативно впливають на розвиток та формування дітей та молоді, є дитяча безпритульність та бездоглядність, яка спонукає неповнолітніх до вчинення правопорушень та втягнення їх до протиправної діяльності. За даними ЮНІСЕФ загальносвітовими причинами «виходу дітей на вулиці» є сімейні проблеми, вживання наркотиків, правопорушення, погане ставлення до дитини.

Найпоширеніші причини дитячої безпритульності та бездоглядності:

– неспроможність багатьох сімей виховувати дітей, мотивована бідністю, безвідповідальністю батьків;

– застосування у сім’ях жорстоких форм виховання;

– недосконалість реабілітаційно-профілактичної роботи, застосованої у притулках для дітей;

– безробіття, зростання цін на товари першої необхідності, зокрема дитячі і відтак погіршення матеріального благополуччя значної частини населення України [235, с. 12].

Також є проблема з вирішенням питань щодо встановлення статусу дитини-сироти та дитини, позбавленої батьківського піклування (ст. 11 Закону України «Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування»).

За оперативними даними Міністерства соціальної політики України на кінець 2017 р. чисельність дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, становить понад 70 тис. (0,9% у співвідношенні до дитячого населення) [236].

Кількість дитячого населення та кількість дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування [236]

Рік	Кількість дитячого населення (за даними Державної служби статистики на початок відповідного року)	Кількість дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування (за даними Мінсоцполітики)
		(оперативні дані)

Прикладом, який засвідчує факт невиконання державними органами та установами законодавства щодо захисту дітей, є випадок, який стався у 2014 р. з Людмилою В., бабусею малолітнього Максима, який із народження проживає з нею. На підставі того, що мати, покинувши сина, не виконувала своїх батьківських обов'язків, Людмила В. подала позов до Московського районного суду м. Харкова про визнання матері хлопчика безвісно відсутньою, який було задоволено. Проте служба у справах дітей Московського району Управління служб у справах дітей Департаменту праці та соціальної політики Харківської міської ради (за місцем фактичного проживання дитини) та служба у справах дітей Великобурлуцької районної державної адміністрації (за місцем реєстрації бабусі) відмовляли Людмилі В. у постановці на первинний облік її онука та вирішенні питання призначення її опікуном стосовно дитини, відсилаючи з однієї установи в іншу [236]. І це не поодинокий випадок, який вказує на бюрократичне свавілля діяльності служб у справах дітей в Україні.

Кількість дітей-сиріт та дітей,
позбавлених батьківського піклування, осіб з їх числа,
які перебувають на квартирному обліку громадян,
що потребують поліпшення житлових умов,
за оперативними даними Мінсоцполітики,
станом на 01.01.2018 [236]

від 16 до 18 років	від 18 до 23 років	до 35 років	від 35 років і старше

Ці факти свідчать, що у організаційно-правовому регулюванні захисту дітей зовсім немає механізмів щодо вирішення проблем соціального сирітства, наслідком якого є залишення без соціальної та правової допомоги

дітей-сиріт. Однією з причин є також військова агресія Росії у Східних областях України, де діти-сироти залишилися «без даху над головою» та захисту, є безпритульними та наражаються на постійні протиправні дії, які загрожують їх здоров'ю та життю. Друга причина пов'язана з трудовою міграцією населення України, внаслідок якої залишаються сім'ї без батьків, інколи вихованням займається один із членів родини, який не в змозі забезпечити матеріально та морально напівсироту.

Відтак, незважаючи на удосконалення нормативно-правового забезпечення щодо соціального захисту дітей, спрямованого на недопущення їх бездоглядності, профілактики та протидії злочинності, обставини, які негативно впливають на погіршення кризової ситуації, що загрожує національній безпеці України, є невирішеними і потребують нагального правового регулювання у зазначеній сфері.

Охорона інтересів молодого покоління в історії вітчизняного законодавства завжди була підпорядкована загальній логіці розвитку суспільних відносин і права. При цьому з початку розвитку права сферою його регулювання охоплювалися найбільш значущі, життєво важливі для суспільства відносини, що забезпечують збереження і безпеку його життєдіяльності й відтворення. Далі, у міру зміцнення культурних основ, сфера правового регулювання розширювалася за рахунок охоплення нею відносин, раніше або взагалі нерегульованих соціальними інститутами, або регульованих нормами моралі, релігії, звичаями тощо. Тому цілком зрозуміла та обставина, що норми про залучення та втягнення неповнолітніх до вчинення антигромадських дій з'являються на значно пізніх етапах розвитку права в Україні.

Визнаючи, що «дитина, внаслідок її фізичної і розумової незрілості, потребує спеціальної охорони і піклування, включаючи належний правовий захист як до, так і після народження» [237], зважаючи, що необхідність у такому особливому захисті дитини передбачена в Женевській декларації прав дитини 1924 р., а також з метою профілактики вчинення правопорушень

неповнолітніми, з огляду на міжнародний досвід, постановою Верховної Ради України від 27.02.1991 № 789-XII ратифіковано Конвенцію про права дитини від 20.11.1989.

У Конвенції особливої уваги заслуговує положення, відповідно до якого кожна дитина, яка, як вважається, порушила кримінальне законодавство чи звинувачується в його порушенні, має щонайменше такі гарантії [237]:

– презумпцію невинуватості, доки її вина не буде доведена згідно із законом;

– негайне і безпосереднє інформування її про звинувачення проти неї, а за необхідності, через її батьків чи законних опікунів, отримання правової й іншої необхідної допомоги при підготовці та здійсненні свого захисту;

– невідкладне прийняття рішення з розглядуваного питання компетентним, незалежним і безстороннім органом чи судовим органом під час справедливого слухання згідно із законом у присутності адвоката чи іншої відповідної особи, якщо це не вважається таким, що суперечить найкращим інтересам дитини, зокрема, з урахуванням її віку чи становища її батьків або законних опікунів;

– свобода від примусу щодо отриманих свідчень чи визнання вини;

– вивчення показань свідків звинувачення або самостійно, або за допомогою інших осіб та забезпечення рівноправної участі свідків захисту та вивчення їх свідчень;

– якщо вважається, що дитина порушила кримінальне законодавство, повторний розгляд вищим компетентним, незалежним і безстороннім органом чи судовим органом згідно із законом відповідного рішення та будь-яких вжитих у цьому зв’язку заходів;

– безоплатна допомога перекладача, якщо дитина не розуміє використовуваної мови чи не розмовляє нею;

– повна повага її особистого життя на всіх стадіях розгляду.

Ю. І. Стародубцев, посилаючись на позицію відомого юриста М. М. Гернета, зазначав, що ювенальний суддя … має вірити, що сам підліток

найменше винен у вчиненому ним злочині, дивитися на себе не як на служителя озброєної мечем юстиції, а як на захисника дитини, яка стоїть перед ним; думати не про те, на скільки місяців і днів позбавити юного злочинця свободи, а прагнути віднайти шлях до його душі, до його серця, дізнатися про його печалі й смуток, загоїти нанесені жорстокою долею дитині рани, прийти до неї на допомогу. Це не тільки милостивий суддя. Це – друг-суддя [238, с. 86.].

Особливої уваги у правовому міжнародному захисті неповнолітніх заслуговують «Правила Організації Об'єднаних Націй щодо захисту неповнолітніх, позбавлених волі» в редакції від 14.12.1990 № 995_205, мета яких полягає в тому, щоб встановити мінімальні стандарти, прийняті ООН для захисту неповнолітніх, позбавлених волі в якій би то не було формі, з дотриманням прав людини і основних свобод та з метою протидіяти несприятливим наслідкам усіх видів ув'язнення та сприяти залученню в життя суспільства [239].

Наступним, не менш важливим, міжнародним нормативно-правовим актом є Мінімальні стандартні правил Організації Об'єднаних Націй, що стосуються здійснення правосуддя щодо неповнолітніх («Пекінські правила»). Так, у правилах 1.1–1.3 вказано на важливу роль, яку виконуватиме конструктивна соціальна політика щодо неповнолітніх, зокрема у запобіганні злочинам і правопорушенням, вчиненим неповнолітніми. У правилі 1.4 правосуддя щодо неповнолітніх визначається як складова частина системи забезпечення соціальної справедливості для неповнолітніх, а в правилі 1.6 зазначено про необхідність постійного вдосконалення системи правосуддя щодо неповнолітніх, вживаючи одночасно заходи для розроблення прогресивної соціальної політики щодо неповнолітніх загалом та зважаючи на необхідність постійного поліпшення роботи персоналу цієї системи [240].

Щодо національного законодавства, яким врегульовано норми захисту неповнолітніх, спрямованого на поліпшення стану превентивної роботи та

протидії вчинення ними злочинів та правопорушень, до цього переліку можна віднести Закони України: «Про охорону дитинства» від 26.04.2001 № 2402-III № 2558-III [242], «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) від 02.06.2016 № 1401-VIII [243], «Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування» від 13.01.2005 № 2342-IV [244], Інформаційний лист Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ «Про практику застосування судами України законодавства у справах про злочини неповнолітніх» від 16.01.2017 № 223-

Повертаючись до питання шкідливого впливу дорослих на неповнолітніх, спрямованого на втягнення або залучення їх до злочинної діяльності як однієї зі складових кризової ситуації в державі, наголосимо на Розпорядженні Кабінету Міністрів України від 18.12.2018 № 1027-р «Про схвалення Національної стратегії реформування системи юстиції щодо дітей на період до 2023 року», в якому вказано, що для зниження рівня впливу правопорушень та мінімізації чинників формування протиправної поведінки дітей необхідно запровадити цілісну систему заходів, що охоплюватиме забезпечення дієвого правосуддя, соціально-виховні та реабілітаційні програми для неповнолітніх, які перебувають у конфлікті із законом, профілактичні та освітні програми, адресні соціальні послуги, що можуть допомогти дитині набути навиків з розв’язання соціальних, побутових проблем, створення можливостей для навчання керувати власною поведінкою та виваженого ставлення до своїх вчинків, професійного розвитку та налагодження стосунків у сім’ї та громаді [246].

Поява норм про залучення неповнолітніх до вчинення злочину або до здійснення антигромадських дій передувало трактуванню самого поняття «злочин», усвідомлення певних дій як антигромадських, усвідомлення того,

що особистість неповнолітнього перебуває в стадії становлення, розвитку, усвідомлення згубності злочинного впливу дорослих на неповнолітніх.

Кримінальний кодекс України виключив кримінально-правову норму, що діяла раніше, про залучення неповнолітніх в антигромадську діяльність, включивши залучення неповнолітнього до вчинення злочину до окремих складів злочинів. У чинному законодавстві диспозиція статей, що передбачають відповідальність за певний злочин, сконструйована за типом описової диспозиції й містить характеристику способів залучення, його суб'єкта й спрямованості.

Так, відповідальність за залучення неповнолітнього до вчинення злочину настає за порушення ч. 3 ст. 302 КК (за створення або утримання місць розпусти і звідництво із залученням неповнолітнього), ч. 4 ст. 302 КК (за створення або утримання місць розпусти і звідництво із залученням малолітньої особи), ч. 2 ст. 307 КК (за незаконне виробництво, виготовлення, придбання, зберігання, перевезення, пересилання чи збут наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів із залученням неповнолітнього), ч. 3 ст. 307 (за незаконне виробництво, виготовлення, придбання, зберігання, перевезення, пересилання чи збут наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів із залученням малолітньої особи), ч. 3 ст. 309 КК (за незаконне виробництво, виготовлення, придбання, зберігання, перевезення чи пересилання наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів без мети збуту із залученням неповнолітнього), ч. 2 ст. 317 КК (за організацію або утримання місць для незаконного вживання, виробництва чи виготовлення наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів із залученням неповнолітнього).

Відтак ми цілком поділяємо думку Ю. Ю. Лемішко, який зазначає: коли в нормі кримінального закону йдеться про вчинення злочину з використанням (залученням) малолітнього (неповнолітнього), то мається на увазі, що суб'єкт злочину (доросла особа) скористався малолітньою (неповнолітньою) особою (яка не є суб'єктом злочину, оскільки не досягла віку, з якого може наставати

кримінальна відповідальність) для вчинення суспільно небезпечного діяння. Суть такого використання полягає в тому, що малолітня особа вже вчиняє або вчинила ті чи інші суспільно небезпечні дії (бездіяльність). При цьому усвідомлення злочинного характеру власних дій малолітньою особою не є обов'язковим. Воно може бути і відсутнім, якщо вона сприймає свої дії, як звичайне виконання дружнього прохання. Таке використання матиме місце, наприклад, якщо дорослий попросить підлітка віднести якомусь незнайомцю коробку сірників, в якій містяться наркотики, або не зачинити на подвір'ї сарай, де зберігається майно, яке потім буде викрадено, тощо [247].

Водночас слід зазначити, що на підставі п. 3 Постанови від 27.02.2004 № 2 «Про застосування судами законодавства про відповідальність за втягнення неповнолітніх у злочинну чи іншу антигромадську діяльність» Пленум Верховного Суду України дійшов висновку, що «судам треба мати на увазі, що відповідальність дорослих осіб за втягнення неповнолітніх у злочинну чи іншу антигромадську діяльність встановлена не тільки ст. 304 Кримінального кодексу України, а й іншими статтями цього Кодексу (ч. 3 ст. 300, ч. 3 ст. 301, ч. 3 ст. 302, ч. 4 ст. 302, ч. 3 ст. 303, ч. 4 ст. 303, ч. 2 ст. 304, ч. 3 ст. 307, ч. 3 ст. 309, ч. 2 ст. 315, ч. 2 ст. 317, ст.ст. 323 і 324), котрі є щодо неї спеціальними нормами. У разі вчинення злочину, передбаченого спеціальною нормою, кваліфікувати дії винної особи ще й за ст. 304 КК не потрібно» [248].

Також слід вказати, що відповідальність дорослого за вказаними складами злочину, настає тоді, коли він усвідомлював, що особа, яка залучається ним до вчинення суспільно небезпечних дій, є малолітньою або неповнолітньою, чи коли він за обставинами справи міг і повинен був про це знати. Під час вирішення питання про покарання дорослих осіб, винних у втягненні неповнолітніх у злочинну чи іншу антигромадську діяльність, суди мають чітко дотримуватися вимог ст. 65 КК.

Однак сам термін «залучення» в законі розкривається у недостатньому обсязі, що спричиняє на практиці його різне тлумачення. Слід зазначити, що

офіційного тлумачення поняття «залучення неповнолітнього до вчинення злочину» нині немає. Воно досліджується в науці кримінального права.

Ґрунтовні дослідження щодо залучення неповнолітніх до вчинення злочину здійснені ще за радянських часів і поняття «залучення неповнолітнього до вчинення злочину» в них трактувалося неоднозначно. Сучасні дослідники не приділяють належної уваги зазначеній проблематиці. Основні проблеми під час визначення цього поняття зумовлені: характером дій дорослої особи (чи мають вони бути систематичними або одноразовими); характеристикою складу злочину (формальний або матеріальний); характеристикою самого неповнолітнього (точніше рівня його розвитку й віку).

Так, деякі юристи стверджують, що під залученням неповнолітнього до вчинення злочину варто розуміти тривалий шкідливий вплив дорослих на неповнолітніх, пропонуючи вважати злочином «залучення в кількаразове вчинення злочину як виконавця, пособника або приховувача». Цієї ж позиції дотримувалися дослідники, які стверджували, що залучення становить такий вид діяльності, що має намір перетворити неповнолітнього в злочинця. Інші – навпаки, визнавали наявність складу злочину вже в одноразових діях дорослої особи. Зокрема, К. К. Сперанський вказував, що залучення неповнолітнього до вчинення злочину можуть утворювати дії дорослого, спрямовані на підбурювання неповнолітнього до вчинення одного або декількох злочинів [249, с. 87].

Нині специфіка розгляду судами справ про вчинення злочинів неповнолітніми потребує нагальної потреби створення у системі правосуддя спеціалізованих ювенальних судів, вдала практика яких започаткована Англією у 1895 році, а також існує та удосконалюється у всьому світі. І це, попри те, що в Україні створення судів у справах неповнолітніх передбачено на так званому «другому етапі» реалізації Концепції судово-правової реформи [250].

Відповідно до історико-правових досліджень щодо виникнення та розвитку ювенальної юстиції, практика здійснення судового провадження

щодо неповнолітніх спеціально уповноваженими на це суддями в Україні запроваджена ще у XIX – початку XX ст. за часів перебування її у складі Російської імперії. Новаторська заслуга щодо удосконалення судочинства в справах неповнолітніх належить професору І. Я. Фойницькому, який очолив у 1908 р. спеціальну комісію з питань створення в державі зазначених судів. Саме ним запропоновано обрати одного з додаткових суддів, який на підставі правил про суд для неповнолітніх, обов'язково мав бути обізнаним у дитячій психології.

Проте, незважаючи на історичний спадок започаткування ювенальної юстиції на теренах України, суттєвою перепоною у кримінальному провадженні щодо неповнолітніх є недолуга спеціалізація суддів, яка має відповідати Європейським стандартам, як це, наприклад, практикується у Німеччині, де судді, прокурори та шефени у справах неповнолітніх на підставі педагогічної кваліфікації мають досвід роботи з виховання неповнолітніх [251, с. 82].

Також неоднозначним є вирішення проблеми, пов'язаної з кваліфікацією дій дорослого чи неповнолітнього, а також визначення віку відповідальності неповнолітнього. Так, на підставі п. 10 Постанови Пленуму Верховного Суду України від 16.04.2004 № 5 «Про практику застосування судами України законодавства у справах про злочини неповнолітніх», неповнолітній вік особи, яка вчинила злочин, згідно з п. 3 ч. 1 ст. 66 КК, є обставиною, яка пом'якшує покарання. Вона обов'язково має враховуватись при призначенні покарання – незалежно від того, чи досяг підсудний на час розгляду справи повноліття. Залежно від конкретних обставин справи суди повинні враховувати як такі, що пом'якшують покарання, й інші обставини, перелічені в ч. 1 вказаної статті, а також обставини, хоча й не зазначені у законі, але які знижують ступінь суспільної небезпечності злочину чи особи (наприклад, втягнення неповнолітнього у злочинну діяльність іншою особою, примирення з потерпілим тощо) [252].

Якщо брати за основу міжнародні стандарти щодо визначення віку настання кримінальної відповідальності неповнолітнього за вчинення злочину, то у зарубіжних країнах він визнається по-різному: у Єгипті, Іраку, Лівані, Ємені та деяких інших країнах – 7 років; Узбекистані, Франції, низці штатів США – 13 років; Болгарії, КНДР, Норвегії, Румунії, ФРН, Росії – 14 років; у Данії, Фінляндії, Швеції – 15 років [253, с. 22]. Водночас серед науковців є й інші думки щодо визначення та характеристики віку настання кримінальної відповідальності, оскільки вік неповнолітнього не має значення для кваліфікації дій дорослого [254, с. 114]. Проте, у цьому контексті нам більше імпонує твердження В. О. Навроцького, який вказує на такі чинники:

1) здатність осіб, які досягли віку 14-ти років, усвідомлювати суспільну небезпечність і кримінальну протиправність певних діянь. Ідеться про діяння, злочинність яких є очевидною і для підлітків, – умисне вбивство, умисне тяжке чи середньої тяжкості тілесне ушкодження, насильницькі статеві посягання, умисні злочини проти власності (водночас відповідний перелік у ст. 22 чинного КК України містить також низку інших злочинів, що не в усіх випадках є безсумнівним);

2) високий рівень суспільної небезпечності відповідних посягань. До злочинів, суб'єктом яких може бути особа, що досягла віку 14-ти років (зниженого віку), належать лише найбільш тяжкі посягання;

3) відносна поширеність певних діянь серед осіб, які досягли зниженого віку, з якого може наставати кримінальна відповідальність. Звісно, особи цього віку можуть вчиняти чи не всі діяння, передбачені КК України. Проте кримінальна відповідальність із 14-ти років встановлена лише за діяння, до яких вони вдаються найчастіше;

4) наявність кримінально-правових заходів, що можуть бути застосовані до осіб певного віку та здійснювати щодо них репресивний і виховний вплив. Водночас коло покарань й інших заходів, які застосовують щодо осіб віком 14–16 років, обмежене (як нормами чинного КК України, так і об'єктивною неможливістю їх застосовувати до зазначеної категорії осіб).

У низці випадків за вчинення злочину таким особам не можна призначити жодного покарання (йдеться, наприклад, про вчинення підлітками хуліганства, передбаченого ст. 296 КК України) [255, с. 237].

Окрім того, піддається критиці наявне синонімічне тлумачення термінів «дитина» і «неповнолітній». Н. В. Ортинська пропонує розв'язати цю проблему шляхом застосування такої формули: «діти = малолітні (від 0 до 14 років) + неповнолітні (від 14 до 18 < років)». Стверджується, що така сама позиція має бути прийнята в законодавчій системі усіх галузей права [256, с. 90].

Відтак дослідження поняття «залучення неповнолітнього до вчинення злочину», що є наслідком настання критичної ситуації в суспільстві, на нашу думку, має відображати:

1) характеристику дій дорослої особи;

2) характеристику неповнолітнього, якого залучають до вчинення злочину;

3) характеристику діяння, до якого його залучають.

Зважаючи на викладене, ми пропонуємо під залученням неповнолітнього до вчинення злочину розуміти активні дії особи, яка досягла повноліття, спрямовані на особу, яка не досягла вісімнадцятирічного віку, і полягають в залученні, втягуванні, зміцненні в нього рішучості або готовності брати участь у вчиненні суспільно небезпечного діяння або діяльності, або в залученні й підготовці її до злочинного способу життя.

Проведені дослідження свідчать, що у процесі розкриття злочинів, пов'язаних із залученням чи втягненням неповнолітніх, не завжди приділяється належна увага доказуванню всієї сукупності причин та умов, що сприяли вчиненню злочину. Характерно, що зовнішні умови, які об'єктивно сприяли вчиненню злочину та настанню злочинного наслідку, здебільшого встановлюються порівняно повно. Це обумовлено тим, що правова характеристика та негативна значущість вказаної групи умов у розвитку причинно-наслідкових зв'язків та настанні злочинного результату нині все більше досліджується та класифікується у криміналістиці.

Інакше справа залишається з доказуванням обставин, що характеризують негативні умови формування особи малолітнього злочинця, а також ролі конкретної ситуації у вчиненні злочину. У процесі розслідування вони не завжди виявляються з належною повнотою, а іноді взагалі випадають з поля зору слідчого. Таке положення пов'язане із надмірним необґрунтованим обмеженням меж доказування цих груп обставин, неглибоким вивченням особи обвинуваченого з метою запобігання злочинам. Це призводить до того, що криміногенна значущість вказаних груп обставин у процесі розслідування простежується недостатньо і вони як об'єкти слідчої профілактики менш виявляються. Не можна оминути увагою й обмежений обсяг слідчих та інших процесуальних дій, спрямованих на отримання повної та достовірної інформації про ці обставини. Під час дослідження, наприклад, негативних умов формування особи слідчі зазвичай розмежовують свої дії витребуванням характеристик з місця роботи, навчання чи проживання злочинців. Така практика не правильна. Не критикуючи пізнавальну значущість вказаних характеристик для вивчення особи обвинуваченого, у загальному плані слід вказати, що вони часто містять неповну, необ'єктивну, формальну інформацію. Тому слід ухвалити ініціативу окремих вчених про вказівку у запитах переліку питань, що підлягають освітленню у характеристиці.

Для отримання даних, що характеризують особу злочинця, під час розслідування злочинів, пов'язаних із залученням неповнолітніх, використовуються всі передбачені Законом України «Про оперативно-розшукову діяльність» та КПК України засоби доказування. Перспективними є методи біографічного вивчення особи та узагальнення незалежних характеристик, отриманих із декількох джерел, що належать до різних періодів та умов життя особи.

Найбільш пізнавальне значення вони мають під час вивчення особи злочинця з числа осіб, що ведуть аморальний спосіб життя. Розумне сполучення вказаних методів дає можливість отримати не лише повну, а й

об’єктивну інформацію про негативні умови формування особи. Цінні відомості про негативні умови формування у минулому особи рецидивіста можуть отримуватися з матеріалів справ про раніше вчинені злочини, за які особа відбувала покарання. Оскільки вказані несприятливі умови вже були об’єктом дослідження, вони мають преюдиційне значення, відповідно, повторного доказування не потребують.

Обов’язок суб’єкта реагування на кризову ситуацію, що загрожує національній безпеці, у таких випадках полягає у тому, щоб встановити їх тривалість у часі на момент викриття повторно вчинених злочинів. Якщо буде встановлено, що вони зберігають криміногенну спрямованість та негативно впливають на формування особи рецидивіста, цей суб’єкт зобов’язаний обрати відповідний захід реагування до термінового їх усунення.

Інформація про причини та умови може бути отримана від підозрюваного або його близького оточення. Проте не варто переоцінювати або недооцінювати таку інформацію [257, с. 89]. З огляду на те, що особа неповнолітнього перебуває в процесі інтенсивного формування, важливим питанням є з’ясування умов, в яких вони формуються, тобто умов життя та виховання неповнолітнього обвинуваченого, встановлення оточення та зв’язків неповнолітнього дасть змогу викрити конкретні причини, що зумовили вчинення ним злочину, та встановити, чи є цей злочин одиничним епізодом, обумовленим збігом обставин, чи йдеться про моральний розлад психіки, який розпочався значно раніше.

Важливим є з’ясування, чи живе підліток із батьками, які між ними стосунки, їх культурний рівень, моральні якості. Якщо немає батька або матері, необхідно знати, хто виховує неповнолітнього. Важливим чинником є встановлення того, чим займається підліток, навчається чи працює, як проводить свій час дозвілля, які в нього стосунки з членами сім’ї, педагогами чи представниками адміністрації за місцем роботи, з колективом, з ким дружить. Суттєве значення мають дані про те, як контролює сім’я час, який проводить неповнолітній як вдома, так і поза його межами, чи приділяється

достатньо уваги його вихованню, а якщо недостатньо, то з яких причин, які виховні засоби до нього застосовуються та які матеріально-побутові умови сім'ї.

Як засвідчує дослідження, найбільш важливими чинниками, що негативно впливають на формування особистості в родині, є:

– виховання неповнолітнього в умовах неповної родини (відсутність одного з батьків);

– дефекти в сімейному укладі, насамперед в моральній атмосфері сімейних відносин;

– недоліки у взаєминах батьків і дітей, які виражаються найбільш яскраво в явищах бездоглядності [258].

Водночас, як зазначає А. Р. Ратинов, злочинці можуть несвідомо чи свідомо трактувати обставини справи у вигідному для себе світлі [259, с. 126]. Це пояснюється психологічною реакцією на свою негативну поведінку, прагненням до самовиправдання.

До механізмів криміногенно-психологічного самозахисту належать: «витіснення», тобто приховування деякої інформації, що суперечить особистісній орієнтації; «раціоналізація», що виражається у відшуканні логічних аргументів для обґрунтування «необхідності» злочину; «проекція», тобто перенесення на інших осіб чи оточення загалом власних рис, намірів, що дає діям злочинців начебто «звичайний» характер у його очах.

Аналіз практики вчинення наркозлочинів свідчить, що збут і вживання наркотичних засобів знаходяться в безпосередній залежності. Так, за результатами досліджень Українського медичного та моніторингового центру з алкоголю та наркотиків Міністерства охорони здоров'я України, наркотики вживають від 324 тис. до 424,7 тис. осіб. За останні десять років кількість смертей серед осіб, які перебували на наркологічному обліку, збільшилася у 3 рази, зокрема від передозування – майже в 4 рази. Загрозливих розмірів набули поширеність розладів психіки та поведінки внаслідок вживання наркотичних речовин (174,7 на 100 тис. населення), а також психічні

захворювання (11,5 на 100 тис. населення) [260, с. 65]. Не менш вражаючим є те, що за даними соціологічних досліджень, 35% першокурсників професійно-технічних училищ та 25% студентів вищих навчальних закладів мають досвід вживання наркотиків [261].

Навіть відбуваючи покарання в місцях позбавлення волі, засуджені надалі скоюють злочини у сфері обігу наркотичних засобів. За даними ДПтС України, у 2011 р. виявлено 159 злочинів у сфері обігу наркотичних засобів, 2012 – 188, 2013 – 161, 2014 – 119, 2015 – 110, 2016 р. – 89 [262]. Окрім того, як свідчить досвід правоохоронної практики, особи, які перебувають у місцях позбавлення волі, навіть ті, які почали вперше вживати наркотичні засоби, не стають на шлях виправлення, а у подальшому стають злісними правопорушника у сфері наркоманії.

Отже, можна зробити попередній висновок, що проблема наркозлочинності є однією з причин, які негативно впливають на кризову ситуацію у профілактиці та протидії вживання та розповсюдження наркотичних засобів у державі.

Злочинна діяльність у сфері незаконного обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів із залученням неповнолітніх вважається попередженою, якщо в результаті вжитих заходів її учасники повністю добровільно відмовилися від продовження такої діяльності або були притягнуті до кримінальної відповідальності під час підготовки до вчинення злочину у вказаній сфері.

Задля профілактики, спрямованої на запобігання вчиненню неповнолітніми кримінальних і адміністративних правопорушень, виявлення причин і умов, які цьому сприяють, вжиття в межах своєї компетенції заходів для їх усунення, відповідно до ст. 23 Закону України «Про Національну поліцію», ст. 5 Закону України «Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей», ст. 10 Закону України «Про запобігання та протидію домашньому насильству», Положення про Національну поліцію, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 № 877,

на підставі наказу МВС України від 19.12.2017 № 1044 затверджено Інструкцію з організації роботи підрозділів ювенальної превенції Національної поліції України, яка визначає особливості організації роботи, завдання та повноваження підрозділів ювенальної превенції Національної поліції України [263].

Опираючись на звіт Голови Національної поліції України, за інформацією Департаменту по боротьбі з незаконним обігом наркотиків Національної поліції, протягом 2018 р. поліцейські припинили діяльність 64 організованих груп, до складу яких входило більше 200 учасників. Всього підрозділами Національної порушено 26 тисяч кримінальних проваджень у сфері наркообігу, з них 4 тисячі – збут. У сучасному світі наркоторговці все більше використовують у своїй діяльності інтернет-технології. У цьому напрямі відпрацьовано механізми протидії таким злочинам – діяльність 184 осіб та груп, які збували наркотики через Інтернет, була припинена. За рік з незаконного обігу вилучено більше 4 тон наркотичних засобів та психотропних речовин. Приблизна вартість вилученого на «чорному» ринку становить майже 23 млрд грн. Серед успішних операцій із протидії наркозлочинності – ліквідація каналу нелегального постачання рекордних 160 кг трамадолу з Індії до Харківщини та викриття міжнародної організованої групи постачальників кокаїну вартістю понад 30 млн грн із країн Латинської Америки [264].

Водночас, як це не прикро, у вказаному Звіті Голови Національної поліції України не висвітлено питання про результати роботи Національної поліції щодо профілактики та протидії злочинності серед неповнолітніх.

Окрім того, аналізуючи стан протидії незаконному обігу наркотиків, у 2016 р. зареєстровано 19775 справ, із яких у 10649 справах (54%) було повідомлено про підозру, 9897 справ (50%) направлено до суду, 9118 злочинців (46%) засуджено, а 1601 (8%) – позбавлено волі. У порівнянні з 2016 р. у 2017 р. збільшилася кількість злочинів, вчинених групою осіб та рецидивістами. Так, групою осіб у 2017 р. вчинено 400 злочинів, у порівнянні

з 2016 р. – 157, рецидивістами вчинено у 2017 – 5034 злочинів, а в 2016 – 3327. Якісний склад засуджених за вказані злочини серед чоловіків становить із загальної кількості злочинів – 87,8%, зокрема: 0,8% – до 18 р.; 13,3% – від 18 до 25 р.; 18,3% – від 25 до 30 р.; 57,1% – від 30 до 50 р. і 10,4% – старше 50 р. Серед жінок процент від загальної кількості наркозлочинів становить 8,6% – робітники і 77% – на час вчинення злочину не працювали і не навчалися [265].

Зважаючи на міжнародну правозастосовну практику, слід зазначити, що багато вітчизняних та зарубіжних учених займаються вивченням проблем девіантної поведінки неповнолітніх та можливостей запобігання їй, зокрема: Дж. Боулбі, Л. Берковіц, Е. Глюк, Ш. Глюк, А. Кеттле, Д. Райт, С. Рей та ін.

У багатьох країнах (Великобританія, Австрія, Бельгія, Німеччина, Нідерланди, Польща, Франція, Естонія, Словенія, Чехія та ін.) почалася реалізація ідеї і програм відновного правосуддя, насамперед для неповнолітніх. У випадку вчинення злочину неповнолітнім до 16 років справа не розглядається у суді. Для цього є система «Children Panels» і «Children's Hearings». «Children Panels» – це спеціальна комісія, що складається з людей (переважно віком від 25 до 50 років), які мають певні знання у галузі психології, педагогіки, навики спілкування з дітьми. Робота в цій комісії вважається надзвичайно відповідальною, тому члени цієї комісії призначаються Державним секретарем на п'ять років. Ці люди проходять відповідну підготовку за спеціальними програмами. «Children's Hearings» – це процес слухання дитячих справ, в якому беруть участь три члени комісії. Слухання найчастіше відбувається в сім'ї, за місцем проживання, в присутності батьків і дитини, поведінка якої обговорюється. Перед цим дитину всебічно вивчають. У результаті слухання ухвалюється рішення стосовно майбутнього дитини. Вона може бути залишена в сім'ї, але перебувати під наглядом соціального працівника, або передана під опіку іншої сім'ї, іноді скерована в спеціальну школу для дітей з відхиленнями

у поведінці. У таких школах діти можуть перебувати від декількох місяців до декількох років залежно від того, чи є позитивні зміни в їх поведінці. У деяких випадках діти з незначними відхиленнями у поведінці продовжують навчатися у своїй школі, але після обіду вони обов'язково відвідують спеціальні центри соціальної роботи, де з ними працюють спеціалісти за індивідуальною програмою [266].

Така правозастосовна практика, на виконання гуманістичних правил ООН, відобразилася у підписаному 21.01.2019 пілотному проекті «Програми відновлення для неповнолітніх, які є підозрюваними у скоєнні злочину» між Генеральною прокуратурою та Міністерством юстиції. Для реалізації проекту обрано певні регіони країни: Донецька, Львівська, Луганська, Миколаївська, Одеська та Харківська області. Умови для використання цієї програми: наявність потерпілої сторони; вчинення неповнолітнім вперше злочину невеликої або середньої тяжкості – таких правопорушень тільки впродовж минулого року було 2,5 тис. по всій країні; визнання цим неповнолітнім правопорушником своєї вини і згода неповнолітнього потерпілого на участь у цій програмі. Як було наголошено Міністром юстиції: «ми говоримо про те, щоб дитина, яка в силу багатьох життєвих обставин переступила закон, отримала можливість і шанс на повернення до нормального життя. Щоб дитина, яка є підозрюваним, менше спілкувалася з правоохоронцем і слідчим, а більше – з адвокатом і психологом. Щоб та дитина не стала частиною кримінального світу і не вчинила потім набагато важчі злочини, ніж крадіжка гаманця» [267].

Поява на ранніх етапах розвитку телебачення, а нині Інтернету, на підставі перегляду інформації, пов'язаної з сексуальним, сімейним, дитячим та іншим протиправним насильством, спричинила, особливо серед молоді, виникнення тривоги, боязні та вдавання до психологічного захисту, результат якого зумовлює негативні емоційні реакції, що є внутрішньою умовою формування агресивних виявів.

Фрустраційна модель агресії розроблена Дж. Доллард (Dollard J.) та його колегами Л. Дуб (Doob L. W.), Н. Міллер (Miller N. E.), О. Х. Маурер (Mowrer O. H.), Р. Сіерс (Sears R. R.) та ін. Суть цієї моделі у завершеному варіанті представлено у 1939 р. в класичній роботі «Фрустрація і агресія»

Не менш важливою у рамках дослідження людської агресивності як уніфікованого вивчення класичної гіпотези «фрустрації – агресії» є праця відомого американського психолога Леонарда Берковця «Агресія: причини, наслідки та контроль». Зокрема у розділі першому «Проблеми агресії» зазначено, що перший крок, який потрібно зробити, щоб зрозуміти суть агресії, полягає в тому, щоб віднайти зрозуміле і точне формулювання цього терміна. Взагалі, ця книга, як і багато інших, орієнтованих на дослідження, робіт, визначає агресію як будь-яку форму поведінки, яка спрямована на заподіяння комусь фізичних або психологічних збитків. Попри те, що все більше дослідників використовують таке визначення, воно не є загальноприйнятим, і нині термін «агресія» має багато різних значень і у наукових працях, і в повсякденному спілкуванні [269].

Інший німецький учений Хайнц Хекхаузен у праці «Мотив и мотивація: вісім основних проблем» зазначає, що поняття агресія охоплює значну кількість різних дій, які порушують фізичну або психічну цілісність іншої людини, призводять до матеріального збитку, перешкоджають здійсненню намірів, протидіють його інтересам або призводять до його знищення [270, с. 485].

Щодо агресивної поведінки серед неповнолітніх, американськими вченими Елеонорою і Шелдон Глюк, на підставі обстеження неповнолітніх правопорушників доведено, що більшість із цих неповнолітніх почали виявляти ознаки відхилень у поведінці в дитинстві. Зазначена причина свідчить, як наголошує С. В Діденко, що використання моделі Е. та Ш. Глюк «прогнозування поведінки неповнолітніх» у дітей раннього віку сприятиме виявленню у них криміногенних властивостей [271].

Відтак загальними передумовами ефективності здійснення заходів із усунення причин та умов, що сприяли вчиненню наркозлочинів, пов’язаних із залученням неповнолітніх, на підставі моделі «прогнозування поведінки неповнолітніх» є їх законність та обґрунтованість, тому всі дії органів дізнання, слідчого та прокурора щодо виявлення причин і умов, що сприяли вчиненню злочину, відповідно до національного законодавства мають мати виключно процесуальний характер та відображатись у матеріалах справи (протоколах слідчих дій, поданні про усунення причин та умов, що сприяли вчиненню злочинів, обвинувальному висновку).

Встановивши, що зазначені вимоги закону органами досудового слідства чи прокурорами належно не виконані, суд під час попереднього розгляду справи має право повернути її прокурору або на додаткове розслідування з дотриманням умов, визначених у ст.ст. 249-1, 246 КПК. Також, під час розслідування і розгляду справ про злочини неповнолітніх судом має бути реально забезпечено їхнє право на захист, оскільки істотне порушення такого права тягне скасування вироку. Відтак під час попереднього розгляду справи щодо особи, яка обвинувачується у вчиненні злочину у віці до 18 років, суддя має з’ясувати, чи не було порушено її право на захист, а також вжити передбачених законом заходів до його забезпечення під час судового розгляду справи. Водночас певна увага має бути приділена поданню, яке, як процесуальний документ, має міститися в матеріалах кримінальної справи.

Усунення причин – головний критерій ефективності профілактичної діяльності працівника правоохоронного органу. Одним із критеріїв ефективності його виховної діяльності щодо усунення причин та умов є законність та обґрунтованість їх подань у відповідні установи. У цьому важливому процесуальному документі мають міститися не лише коротка характеристика фактичної сторони злочину, наслідки діяння, а й аналіз причин та умов, що спричинили вчинення злочину, вказівку на осіб, винних у появі криміногенних обставин.

Багато подань та доручень слідчих позбавлені необхідних вказівок і тому не забезпечують очікуваних результатів у досягненні обраної мети. Часто слідчі обмежуються викладенням у поданнях фактичної сторони вчиненого злочину, не розкривають причин та умов, замінюючи їх невизначеними формулюваннями про незадовільний стан виховної роботи, тощо. Неповне та однобічне розслідування криміногенних обставин призводить до того, що у поданні, у кращому випадку, зазначають загальні, легко доступні для виявлення умови, що полегшували вчинення злочину, оскільки як його основні причини та латентні умови залишаються невстановленими, продовжують існувати та можуть спричинити нові злочини.

Виявлення та усунення причин і умов, що сприяють вчиненню злочинів досліджуваної категорії, як уже зазначалось, є одним із засобів їх профілактики та забезпечення правопорядку. Вказане підтверджується зарубіжною практикою протидії наркозлозлочинності серед неповнолітніх, дієвою основою якої є рання профілактика серед неповнолітніх, схильних до вживання наркотичних засобів. Зарубіжні науковці та спеціалісти, які працюють над цією проблемою, дійшли висновку, що профілактика та лікування наркозалежної молоді у декілька разів є дешевшою, ніж утримання її у місцях позбавлення волі після вчинення ними злочину.

Схиляючись до більш ефективних форм профілактичної діяльності серед неповнолітніх, на нашу думку, оперативно-розшукова діяльність (далі – ОРД) є найбільш дієвим і ефективним механізмом у профілактиці та розкритті злочинів. У процесі здійснення цієї діяльності, особливо під час розкриття і розслідування проявів організованої злочинності, виникає питання про можливості і межі застосування спеціальних сил, засобів і методів, які мають у своєму розпорядженні суб’єкти реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, для вирішення оперативно-тактичних завдань. Безсумнівно, використання засобів конфіденційної діяльності спричинено об’єктивними причинами, обумовленими специфікою

ОРД. Без конфіденційних прийомів і методів практично неможливо отримати достовірну інформацію про таємні наміри і плани організованих злочинних формувань, про їх дії, склад учасників, зв'язки, місця зберігання злочинно набутого майна і цінностей, а відтак неможливо створити умови для запобігання і припинення їх протиправної поведінки. У деяких випадках здійснення оперативно-розшукових заходів та методів, використання оперативно-розшукових засобів не може бути безмежним, оскільки вони порушують особисті права й свободи громадян [271, с. 13].

До цього профілактика злочинів зазвичай була предметом іншої науки – кримінології. Постає актуальне питання про суть та зміст профілактичної діяльності оперативного працівника поліції.

Вона стосується ймовірних та незакінчених злочинів і може здійснюватися у трьох основних напрямах:

– діяльність, спрямована на недопущення вчинення каузальних злочинів, тобто таких, імовірність вчинення яких обумовлена і перебуває у причинному зв'язку зі злочином, котрий розслідується, з процесом слідства;

– профілактична діяльність, спрямована на недопущення вчинення злочину іншими особами, аналогічного тому, який розслідується. Така діяльність здійснюється зазвичай шляхом усунення причин та умов, що сприяли вчиненню злочину;

– профілактика віртуальних злочинів, таких, які можуть бути вчинені за наявності певних умов (незнайдений наркотичний засіб може стати знаряддям нового злочину).

Зміст профілактичної діяльності потрібно розглядати в 3 аспектах: попередження злочину, запобігання йому, припинення злочину [272, с. 83].

Поряд із такими завданнями ОРД як виявлення, припинення та розкриття злочинів особливого значення на сучасному етапі набуває діяльність Департаменту протидії наркозлочинності Національної поліції України, який, відповідно до Наказу від 17.11.2015 № 95 «Про затвердження Положення про Департамент протидії наркозлочинності Національної поліції

України», наділений основними повноваженнями щодо забезпечення реалізації державної політики у сфері протидії незаконному обігу наркотичних засобів і психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів та превенції правопорушень, пов'язаних із обігом наркотичних засобів та психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів, зменшення наркозалежності серед населення України. Крім того, на Департамент покладено завдання забезпечення проведення на території України спеціальних операцій щодо виявлення осіб, які займаються розповсюдженням наркотиків, зокрема у навчальних закладах країни та в місцях масового проведення дозвілля молоді, а також інших комплексних заходів, спрямованих на перекриття каналів незаконного надходження наркотиків [273].

Проте, як засвідчує польський досвід у протидії наркоманії серед неповнолітніх, ця протидія стає більш впливовою та ефективною у разі налагодженої взаємодії правоохоронних органів із громадськістю. Прикладом цього є діяльність молодіжної організації «Монар», членами якої є студенти, школярі та інші небайдужі до цього молодіжні спілки.

Актуальність вирішення цього завдання в Україні зростає в умовах сучасної криміналізації суспільства. Як частина цілісного процесу профілактики злочинів оперативно-розшукова профілактика є сукупністю оперативно-розшукових заходів, спрямованих на виявлення та запобігання суспільно небезпечним діянням, виявлення та усунення умов, які сприяють вчиненню злочинів, припинення подальших злочинних дій, охорону прав та свобод громадян, суспільства і держави, зниження криміногенної обстановки тощо. Суть оперативно-розшукової профілактики полягає у виявленні, усуненні, обмеженні за допомогою специфічних засобів і методів конкретних криміногенних процесів та запобіганні подальшій злочинній діяльності

На думку Д. Й. Никифорчука, оперативно-розшукова профілактика – це цілісна система оперативного контролю та профілактичного впливу на осіб, які мають стійку кримінальну орієнтацію, на криміногенну обстановку (ситуацію) та інші антигромадські вияви, а також на запобігання вчиненню

злочинів із використанням оперативно-розшукових сил, засобів та методів

Оперативно-розшукова профілактика, як і будь-яка інша профілактична діяльність, має свій об'єкт впливу, яким, як стверджує Н. Є. Філіпенко, є не будь-які особи з криміногенними нахилами, які допускають порушення норм моралі чи правил співжиття, а саме ті особи, які виявляють намір вчинити злочини чи готуються до його вчинення і зазвичай перебувають на оперативних профілактичних обліках [276, с. 79] .

Безперечно, здійснення реальних профілактичних заходів, спрямованих на запобігання наркозлочинам, зокрема, із застосуванням сучасних форм і методів, навряд чи можуть бути корисними та впливовими у протидії наркозлочинності серед неповнолітніх. Вони у повному обсязі, на підставі новітніх наукових розробок, опираючись на практичний оперативно-розшуковий досвід із широкою взаємодією з громадськістю, мають бути надійним чинником запобігання та припинення злочинів та правопорушень серед молоді, відтак їх, як вважає Д. Й. Никифорчук, треба застосовувати в комплексі разом із заходами оперативно-розшукового характеру.

Зважаючи на роль соціологічних характеристик профілактики наркозлочинів, то вона, на думку Є. Л. Бєлоусова, зводиться до діяльності, спрямованої на зміцнення та зберігання стабільного функціонування соціальної системи, яка здійснюється шляхом виявлення, усунення або нейтралізації причин і умов, що викликають різноманітні девіації. Профілактика наркотизму є окремим напрямом загальнопрофілактичної діяльності суспільства, і становить діяльність, спрямовану на ослаблення негативного впливу наркотизму на суспільство як соціальну систему, яка здійснюється шляхом виявлення, усунення або нейтралізації причин і умов наркотизму [277, с. 9].

Отже, на нашу думку, профілактика та запобігання наркозлочинам, вчинюваним із залученням неповнолітніх, є комплексною діяльністю, яка має

на меті встановити учасників вчинення злочину, зокрема й дорослих підбурювачів, а також припинити їх протиправну діяльність.

Запобігання вчиненню злочину здійснюється, якщо ще не було наркозлочинного посягання на об'єкт. На думку більшості науковців, і ми цілком це підтримуємо, запобігання наркозлочинності, пов'язаної із залученням неповнолітніх, – це специфічний вид соціального управління, метою якого є зниження можливості наркозлочинної поведінки, для чого суб'єкт управління, застосовуючи весь комплекс законних заходів впливу (зокрема й примусових), стимулює включення об'єкта до системи суспільно корисних відносин і обмежує його негативні зв'язки.

Всі види діяльності щодо запобігання наркозлочинам із залученням неповнолітніх можна поділити на дві частини: 1) кримінальна репресія, тобто запобігання, що здійснюється в рамках кримінального правосуддя; 2) профілактика (превенція), яка охоплює всі види антикриміногенного впливу, що перебувають за рамками кримінального правосуддя.

Для забезпечення реального запобігання злочинам слід встановити всю сукупність явищ, що обумовили його вчинення, з вичерпною повнотою реагувати на них шляхом внесення одного чи декількох подань у різні установи. У кримінології та кримінальному процесі розроблена певна схема обставин, що сприяють вчиненню злочинів: формування антисуспільних поглядів та звичок; перетворення їх у злочинний замисел чи злочинну недбалість; сприятливі умови для підготовки та вчинення злочину [278, с. 178].

У разі встановлення особи злочинця основне значення також набуває вивчення чинників несприятливого її розвитку, що виконують важливу роль у ґенезі злочинної поведінки. Тільки на підставі цих оперативно-розшукових даних суб'єкт реагування на кризову ситуацію, що загрожує національній безпеці, може отримати достатньо повну картину про особу, дії якої спрямовані на залучення неповнолітнього до наркозлочину.

Відтак на формування неповнолітнього порушника правопорядку впливає безліч обставин. Одні з них виконують роль безпосередніх причин злочинних діянь. Вони визначають процес формування суспільно шкідливих спонукань і зазіхань, а також особливості їхнього втілення в небезпечні для оточуючих дії та вчинки. Інші – є умовами, які визначають збереження цих причин і полегшують їхній прояв у злочинах неповнолітніх. Вони зазвичай підсилюють дію причин злочинних діянь і є тим обов'язковим чинником, на я

к Із огляду на загрозу, яку має наркоманія, аналізуючи причини та умови в алучення неповнолітніх у сферу обігу наркотичних засобів, психотропних р човин, їх аналогів або прекурсорів, слід констатувати, що вони є у наслідками кризової ситуації політичного, економічного, психологічного та соціального характеру в суспільстві, а також тісно пов'язані із обставинами й кримінально-правового характеру, наслідки яких негативно впливають на національну безпеку держави.

р Як свідчить правоохоронна практика, з'ясування криміногенних ч инників здебільшого залежить від виявлення причин і умов вчинення а лочину та кримінально-правової кваліфікації злочину. При цьому п роцесуальні рішення у справі мають ґрунтуватися лише на достовірних ф актах, встановлених шляхом виявлення, збирання та перевірки й оцінки д оказів. Цей шлях гарантує встановлення істини, обрання обґрунтованих р ішень про причини та умови злочинності серед неповнолітніх, тобто, сприяє й ого припиненню.

т Відтак, з'ясовуючи криміногенні чинники, слід встановити подію з лочину, наявність умисної чи необережної форми вини, кримінально-правову к валіфікацію. При цьому, як уже зазначалося, процесуальні рішення у справі м ають ґрунтуватися лише на достовірних фактах, встановлених шляхом виявлення, збирання та перевірки й оцінки доказів. Цей шлях гарантує в становлення істини, обрання обґрунтованих рішень про причини та умови з лочинності серед неповнолітніх, тобто, сприяє їх ліквідації.

и

ч

и

Вагоме значення для недопущення настання кризової ситуації у зазначеній сфері має мати індивідуальна профілактика, яка є обов'язком правоохоронних органів, уповноважених виявляти неповнолітніх, схилених до вчинення наркозлочину чи вживання наркотиків, і полягає у роз'яснені суспільної небезпеки наркоманії, її шкоди здоров'ю та життю.

Безперечно, результати протидії дитячій бездоглядності та втягнення чи залучення неповнолітніх у наркоманію цілком залежать від ефективної дієвості кримінально-правового механізму реагування на кризові ситуації у зазначеній сфері і основна частина у протистоянні наркоманії серед неповнолітніх цілком покладається на державні органи влади, які, відповідно до законодавства, державних програм, зобов'язані вживати рішучих заходів щодо подолання кризової ситуації, зумовленої наркотичною загрозою у державі серед неповнолітніх.

Тільки за допомогою широкої системи правоохоронних, лікувально-профілактичних, соціально-реабілітаційних та інших заходів, із залученням із державного бюджету достатньої кількості коштів можна досягти соціальних умов, які сприятимуть уповільненню розвитку наркоманії та стабілізації правопорядку в державі.

3.6 Відшкодування моральної шкоди та система правової допомоги постраждалим від кризових ситуації, що загрожують національній безпеці

Одним із положень, що закріплені в Конституції України (ст. 56), є право людини і громадянина на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної або моральної шкоди, завданої під час реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, незаконними рішеннями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб під час здійснення ними своїх повноважень [43]. Ця позиція, зокрема, ґрунтується на нормах, закріплених і у Постанові Пленуму Верховного Суду України «Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя» від 01.11.1996 № 9 [279].

В історичному аспекті реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, розгляд матеріального відшкодування був передбачений нормативно-правовими актами ще за часів СРСР, особливо це стосується законодавства про працю. Заявляти про відшкодування моральної шкоди за часів СРСР потерпілому було доволі проблематично, фактично цей різновид відшкодування у державі з комуністичним режимом не практикувався. Радянська судова система зазвичай не приймала рішень про відшкодування моральної шкоди потерпілій особі.

У розвинених країнах світу питання матеріального відшкодування потерпілому, зокрема й під час реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, завданої шкоди передбачено низкою Конвенцій, прийнятих Міжнародною організацією праці (МОП). Для прикладу:

1) Конвенція «Про відшкодування від нещасних випадків у суспільному господарстві» від 25.10.1921 № 12 [280];

2) Конвенція «Про відшкодування працівникам від нещасних випадків на виробництві» від 19.05.1925 № 17 [281];

3) Конвенція «Про рівні права в області відшкодування від нещасних випадків» від 19.05.1925 № 19 [282];

4) Конвенція «Про відшкодування працівникам у разі професійних захворювань» від 04.06.1934 № 42 [283].

У чинному адміністративному законодавстві України питання відшкодування моральної шкоди за вчинені адміністративні правопорушення законодавчого закріплення не мають, а під час визначення поняття «потерпілий» законодавець визнає таким особу, якій адміністративним правопорушенням заподіяно моральну, фізичну або майнову шкоду (ст. 269 КУпАП).

Водночас ст. 1 КУпАП у широкому розумінні передбачає охорону прав і свобод громадян. Конкретизація змісту ст. 24 КУпАП свідчить про відсутність серед визначених законодавцем видів адміністративних стягнень покарання за вчинену/завдану потерпілій особі моральну шкоду під час реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці. Не відносить законодавець України відшкодування моральної шкоди під час реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, до основних і додаткових адміністративних стягнень (ст. 25 КУпАП).

Ст. 40 КУпАП передбачає лише відшкодування майнової шкоди, заподіяної громадянину, підприємству, установі або організації. Одним із історичних документів щодо цього є Угода князя Олега з Візантією (907 р.) про торгові відносини, в якій передбачалося майнове відшкодування завданої шкоди потерпілим від злочину чи порушень торгових правил, передбачених Угодою [284].

Порядок провадження щодо виконання постанови в частині відшкодування майнової шкоди, завданої під час реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, передбачений ст.ст. 329, 330 КУпАП [134]. Дискусійними до нині є питання, пов’язані з тлумаченням поняття «моральна шкода» та її відшкодування в тих чи інших розмірах.

Водночас варто зазначити, що теоретичні напрацювання щодо моральної відповідальності є в наукових працях В. Авер’янова, Ю. Битяка,

І. Голосніченка, Є. Додіна, В. Доненка, М. Коваліва, Т. Коломоєць, В. Колпакова, В. Кравчука, О. Кузьменко, О. Кузнєцової, О. Остапенка, С. Сливки, М. Тищенка, Ю. Шемшученка та ін.

Проблеми моральної і правової відповідальності тісно пов'язані між собою і в історичному, і в соціальному аспектах. За своїм змістом мораль і право відрізняються одне від одного, однак це не означає, що вони конкурують між собою. Відмінність між ними полягає в різній оцінці одних і тих самих фактів поведінки людини [285, с. 383], що впливає на її долю та буття. Взаємозв'язок між мораллю і правом сприяє упорядкуванню суспільних відносин, позитивному впливу на особистість, формуванню у громадян належної моральної і правової культури, правосвідомості [285, с. 380].

Вказаний взаємозв'язок моралі і права залежить від:

) рівня масової практичної свідомості громадян під час вирішення тих чи інших ситуацій (громадських, виробничих, особистих тощо);

2) свідомого ставлення класів, соціальних груп або особистості до вимог суспільної необхідності, громадського обов'язку, соціальних завдань, норм і цінностей [286, с. 600].

Сучасні підходи до визначення поняття «моралі» її основою вбачають свободу людини, яка має поєднувати в собі духовність, високу суспільну свідомість, а також один із способів регулювання поведінки людини у суспільстві за допомогою усталених приписів [285, с. 556].

Поняття «свобода», як одна із категорій юриспруденції, є динамічним, оскільки його основа, як вважає А. Романова, зосереджена на інтересах, цілях, практиці діяльності людини [287, с. 165]. Діалектична єдність індивідуального і суспільного у свободі людини, передбачає реалізацію (відшкодування) і матеріальних, і моральних її потреб. Відокремлення моральної відповідальності від правової передбачає визначення меж обов'язків, здатності людини до їх виконання, а також умов її невинуватості чи вини [288, с. 103], що створює умови для моральної відповідальності.

Поведінку особи під час реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, слід розглядати саме на початковій стадії, що

сприятиме як розумінню, так і визначенню характеру її дій та кінцевого результату. Характеристика дій особи під час реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, з позиції її моральної відповідальності залежить від свободи людини і громадянина, від властивого для особи елемента совісті, від усвідомлення обов'язків перед суспільством соціальною групою, колективом, сім'єю і, зрештою, перед собою.

Узагальнене розуміння моральної відповідальності під час реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, на відміну від правової відповідальності можна позначити як індивідуальну якість особи, суть якої полягає у розумінні і усвідомленні моральної потреби до дотримання існуючих в суспільстві соціальних норм.

Недотримання і соціальних, і правових норм під час реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, свідчить про наявність протиправних дій чи бездіяльності, результатом яких є шкода морального, фізичного та матеріального змісту. Загальнотеоретичне розуміння шкоди (польське – szkoda, від давньонімецького – skado – втрата, збиток) пояснюється у формі зменшення або знищення майнової, немайнової чи іншої форми потерпілого [289, с. 1000].

Великий тлумачний словник сучасної української мови до поняття шкоди відносить збитки, витрати, неприємності тощо, що є наслідком яких-небудь дій, учинків [290, с. 771].

Досліджуючи поняття адміністративного правопорушення, його ознаки та юридичний склад, традиційно акцентується на особливостях тлумачення терміна «суспільна небезпека», що пов'язано з його лінгвістичним значенням «небезпечний», а отже – «шкідливий» [291, с. 49]. Слід зазначити, що шкода є невід'ємною частиною кожного правопорушення. Характер шкоди можна розрізняти за об'єктом, розмірами та іншими ознаками правопорушення, яке завжди має соціальну шкоду [291, с. 50].

Т. О. Коломоєць, аналізуючи поняття, ознаки адміністративного правопорушення, пропонує на основі наявних рівнів узагальнених знань про

адміністративний проступок (І. Голосніченко, Є. Додін, І. Клюшніченко, В. Колпаков, А. Комзюк, О. Кузьменко та ін.) разом із суспільною небезпекою розглядати і суспільну шкідливість від адміністративно-караних дій, які створюють загрозу або заподіюють шкоду об'єктам адміністративно-правової охорони [292, с. 281].

Перелічені елементи поняття шкоди лише умовно можна віднести до категорії «моральна (немайнова) шкода» за винятком елемента «неприємність», зміст якого полягає в існуванні подій, випадків, обставин, що викликають почуття невдоволення, незручності, прикрості [290, с. 425], що також не повною мірою характеризує зміст моральної шкоди під час реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці. Слід зауважити, що розмежування моральної і немайнової шкоди, завданої під час реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, передбачає таке:

1) моральна шкода від адміністративного правопорушення під час реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, може бути завдана і фізичній особі, і юридичній особі (наприклад, негативна, неправдива інформація про стан чи діяльність юридичної особи). Дискреційними при цьому є моральні і фізичні страждання юридичної особи, хоча її представляють уповноважені на це фізичні особи;

2) немайнова шкода, як результат вчиненого адміністративного правопорушення під час реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, значною мірою стосується юридичної особи, якій заподіяно шкоду її діловій репутації, здійснено посягання на її діяльність, передбачену чинним законодавством;

3) до інших різновидів поняття шкоди під час реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, можна віднести «матеріальну шкоду» як пряму, дійсну шкоду, що завдана відносинам у сфері реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці.

Дещо в іншому аспекті зміст моральної шкоди закріплено у Цивільному кодексі Російської Федерації. Під матеріальною шкодою розуміють моральні

або фізичні страждання, вчинені діями (бездіяльністю), що посягають на належні громадянину від народження або в силу закону нематеріальні блага (життя, здоров'я, гідність особи, ділова репутація, недоторканність приватного життя, особиста і сімейна таємниця) або порушувані її особисті немайнові права (право на користування своїм власним іменем, право авторства та інші немайнові права відповідно до законів про охорону права на результати інтелектуальної діяльності або на порушення майнових прав громадянина).

Чинне адміністративне законодавство України з-поміж обставин, що виникають під час вчинення адміністративного правопорушення, передбачає урахування умисних (ст. 10 КУпАП) та вчинених з необережності (ст. 11 КУпАП) протиправних дій чи бездіяльності, що спричинили настання шкідливих наслідків.

Про відсутність відповідальності, зокрема й за завдану моральну шкоду під час реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, свідчать обставини, що виключають адміністративну відповідальність (ст. 17 КУпАП) в умовах крайньої необхідності (ст. 18 КУпАП), коли небезпека адміністративно-деліктного посягання є реальною та дійсною, а її усунення потребує заподіяння шкоди, яка є менш значною, ніж відвернена шкода.

У ст. 19 КУпАП зазначено, якщо особа заподіяла посягаючому шкоду під час реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, в стані необхідної оборони без її перевищення, то питання про її відшкодування зазвичай не виникає. Недоцільним є відшкодування моральної шкоди особою, яка діяла під час реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, в стані неосудності (ст. 20 КУпАП).

Дискусійними є питання відшкодування потерпілому під час реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, завданої моральної шкоди. Це стосується виду (морального, матеріального) відшкодування та його розміру. В Конвенції «Про захист прав людини і основоположних свобод» від 17.07.1997 є конкретна вимога, що «за судової

помилки особа одержує відшкодування згідно із законом або практикою відповідної держави» [293, с. 38], аби потерпіла особа отримала справедливе задоволення (ст. 41) [106].

Аналіз деяких законодавчих актів в частині відшкодування завданої шкоди свідчить, що законодавець в тій чи іншій мірі передбачає правове регулювання цього питання. В. Кравчук також вважає, що в Україні є достатня правова база для відшкодування шкоди, завданої органами державної влади, місцевого самоврядування та їх посадовими особами [294, с. 35]. Цікавою з цього приводу є ситуація, коли особа, яка вчинила адміністративне правопорушення під час реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, крім посадової особи, звільняється від адміністративної відповідальності з передачею матеріалів на розгляд громадської організації або трудового колективу (ст. 21 КУпАП) з умовою, що до особи доцільно застосовувати захід громадського впливу. В цій ситуації може виникнути питання зі сторони потерпілого про відшкодування моральних збитків, що спричинили неприємності, невдоволення чи страждання, а також обмеження життєдіяльності потерпілого – повної або часткової втрати здатності до самообслуговування, пересування, спілкування, навчання, контролю за поведінкою та значним зменшенням обсягу трудової діяльності, зниження кваліфікації. Вважаємо, що під час звільнення особи від адміністративної відповідальності у разі малозначності правопорушення (ст. 22 КУпАП) питання про відшкодування моральної шкоди, як правило, не виникає. Так, чинний КУпАП потерпілого (ст. 269) характеризує, як особу, якій адміністративним правопорушенням заподіяно моральну, фізичну або майнову шкоду. З-поміж учасників адміністративного провадження законодавець передбачає відшкодування витрат (зазвичай у грошовій формі) за участь в адміністративному провадженні по справі (свідок – ст. 272 КУпАП, експерт – ст. 273 КУпАП, перекладач – ст. 274 КУпАП).

Адміністративне законодавство Російської Федерації в ст. 4.7 КпАП РФ містить положення, що водночас із відшкодуванням майнової шкоди за вчинене адміністративне правопорушення передбачено відшкодування

моральної шкоди (п. 3 ст. 4.7). Спори про відшкодування шкоди, заподіяної адміністративним правопорушенням, розглядаються судом у порядку цивільного судочинства [295].

Кримінальне процесуальне законодавство України передбачає відшкодування (компенсацію) шкоди потерпілому на будь-якій стадії кримінального провадження (ст. 127 КПК України), що, безумовно, є захистом прав потерпілої особи зі сторони держави (ст. 130 КПК України) справу про порушення правил паркування автомобіля, гальмівна система якого була несправна, внаслідок чого автомобіль в'їхав у намет з туристами і завдав смертельної травми 26-ти річній жінці, прийняв рішення, в якому зобов'язав винну особу сплатити судові витрати та компенсувати моральну шкоду батькам доньки, яка загинула, в розмірі по 250 тис. грн кожному потерпілому, а також виплатити моральну шкоду ще одному потерпілому в розмірі 150 тис. грн [297].

Важливим є положення, закріплене у ст. 46 КК України про можливість примирення винної особи з потерпілим [298]. Примирення сторін у процесі адміністративного провадження передбачено Кодексом адміністративного судочинства України шляхом укладення мирової угоди між сторонами виконавчого провадження. Мирова угода в цьому випадку може стосуватися лише прав, свобод, інтересів та обов'язків сторін і предмета адміністративного позову (ст.ст. 189–191 КАС України) [299].

Розглянуті положення свідчать, що потерпіла особа має можливість прийняти рішення про відмову від відшкодування моральної шкоди як до початку юрисдикційного провадження, так і під час його виконання на тій чи іншій процесуальній стадії. Про підстави відповідальності за завдану моральну шкоду під час реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, йдеться у ст. 1167 Цивільного кодексу України. Законодавець закріпив у цій статті такі підстави відшкодування моральної шкоди [300]:

1) заподіяння фізичній або юридичній особі неправомірними рішеннями, діями чи бездіяльністю шкоди за наявності вини правопорушника;

2) якщо шкода завдана каліцтвом, іншим ушкодженням здоров'я або смертю фізичної особи внаслідок дії джерела підвищеної небезпеки;

3) якщо шкода завдана внаслідок незаконного засудження;

4) якщо шкода заподіяна внаслідок незаконного притягнення до кримінальної відповідальності;

5) якщо незаконно застосовувався запобіжний захід, незаконне затримання, незаконне накладення адміністративного стягнення у вигляді адміністративного арешту або виправні роботи.

Про соціальний захист та відшкодування шкоди, заподіяної життю, здоров'ю та майну внаслідок надзвичайної ситуації або проведення робіт із запобігання та ліквідації її наслідків, йдеться у Кодексі цивільного захисту України (п. 6 ст. 21) [301].

Кодекс торгового мореплавства України містить розділ IX «Надзвичайні морські події», в якому передбачено відшкодування збитків від зіткнення суден (глава III), від забруднення (глава IV) та ядерної шкоди (глава V) [302].

Звісно, що, крім відшкодування завданих матеріальних збитків, завжди має місце відшкодування моральної шкоди. Серед ознак, які характеризують дії потерпілої особи щодо прийняття рішення про відшкодування завданої йому протиправними діями чи бездіяльністю моральної шкоди, важливе місце посідає мотивація його поведінки під час реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці.

Якщо матеріальний аспект відшкодування завданої шкоди має достатньо чітке визначення у кримінальному законодавстві як мета кримінального покарання, то адміністративне законодавство України з-поміж завдань, закріплених в КУпАП (ст. 1), моральне відшкодування за вчинене правопорушення не передбачає [134]. Для порівняння, в Кодексі Туркменії

про адміністративні правопорушення як мета адміністративного покарання передбачена заборона заподіяння шкоди діловій репутації юридичної особи (ст. 40) [303]. Під метою здебільшого розуміють уявний образ відшкодування, як результат, до якого прагне потерпілий, а також його уявлення про майбутні наслідки, які мають настати для того, щоб відновити (усунути, полегшити, покращити, зняти тощо) його морально-психологічний стан, а також авторитет, ділову репутацію у суспільстві, колективі, сім'ї та іншому середовищі. Мотиви поведінки, якими керується потерпіла особа під час прийняття рішення про моральне відшкодування завданої шкоди, насамперед стосуються захисту її конституційних прав, свобод і законних інтересів від протиправних посягань. Водночас слід пам'ятати, що є також низькі корисливі та інші мотиви, спрямовані на досягнення моральної (матеріальної/нематеріальної) компенсації за заподіяну під час реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, потерпілому шкоду на усунення стигматизації особи («стигма» – від грецького stigma – клеймо, пляма), що впливає на поведінку потерпілого і ставлення до нього зі сторони навколишнього середовища. Корисливий мотив поведінки потерпілого під час реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, є одним із сильних психологічних подразників, що спонукає особу реалізувати право на відшкодування завданої їй моральної шкоди.

Способи врегулювання конфліктів є невід'ємною частиною розвитку суспільства, колективу і насамперед людської природи. Тому на етапі реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, тема медіації, яка в українських правових колах набирає швидких обертів, є доволі актуальною та необхідною і її популярність стрімко зростає. Річ у тім, що поширення медіації зумовлено низкою переваг порівняно з іншими альтернативними способами вирішення спору чи конфлікту під час реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, відтак її практичне використання та значення під час реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, доведено у більшості іноземних

країнах Старого та Нового Світу. Саме тому світова практика вже протягом тривалого часу підтверджує доцільність та ефективність дієвих способів вирішення спорів.

Якщо проаналізувати історію виникнення медіації, то вона бере свій початок ще зі стародавніх часів, коли правосуддя було швидким і непередбачуваним, за якого зазвичай переважала насильницька форма прийняття рішення. У конфлікті, за допомогою застосування фізичної сили або кількісної переваги, перемагав під час вирішення судового рішення той, хто був значно сильнішим і могутнішим. На цьому етапі посередниками та арбітрами були одні й ті самі особи. Вождь, старійшина племені були водночас і посередником, і арбітром [304, с. 164]. Уже в Давній Греції започатковано проксенію (грец. *προξενία*), що означало «право публічної гостинності». Застосування цієї посередницької форми було пов'язано з тим, що до VI ст. до н. е. чужинці були позбавленні в грецьких полісах будь-якої опіки. Тобто громадяни одного полісу не мали в іншому полісі ніяких прав і були беззахисними з правової точки зору. Саме в VI ст. до н. е. на чужинців було поширене право «гостинності». Спочатку воно мало індивідуальний, приватний характер. Річ у тім, що чужинець, який потрапляв у поліс, покладався на опіку одного з мешканців цього полісу – проксена, який ставав його захисником і гарантом у правових і торгових справах [305, с. 48]. Згодом проксенія поширилася не лише на приватних осіб, а й на роди, племена і цілі держави [306].

Медіація під час реагування на конфліктні та кризові ситуації виникла під час великої депресії в Америці в 1930-х рр. як спосіб вирішення сімейних та трудових конфліктів. Завдяки медіації зупинені тривалі масштабні страйки. Найбільш широкого визнання та поширення медіація набула в Сполучених Штатах Америки після Паундської конференції 1976 р. [307], яку часто називають конференцією імені Роско Паунда «Причина невдоволеності населення адмініструванням системи правосуддя в США». Ця конференція

започаткувала ефективне вирішення спорів не тільки в США, а й в інших країнах світу.

Опираючись на міжнародну практику щодо ефективного застосування медіації під час реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, не можна оминути увагою значущість Типового закону Комісії Організації Об'єднаних Націй по праву міжнародної торгівлі про міжнародну комерційну погоджувальну процедуру, прийнятого у Нью-Йорку 24.06.2002 державам.

Так, у п. 3 ст. 1 зазначеного Типового закону наводиться формальне визначення медіації, де вказується, що для цілей цього Закону «погоджувальна процедура» означає процедуру, яка може називатися погоджувальною, посередницькою або позначатися терміном аналогічного змісту і в рамках якої сторони просять третю особу або осіб («посередника» надати їм допомогу в спробі досягти мирного врегулювання їх спору, який виник із договірних або інших правовідносин, або в зв'язку з ними [308].

Не менш важливою у розвитку альтернативного вирішення спорів під час реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, з метою запровадження моделі добровільної присудової медіації є Директива № 2008/52/ЕС Європейського парламенту і Ради «Про деякі аспекти посередництва (медіації) в цивільних і комерційних справах», де вказується, що посередництво може забезпечити економічно ефективне і швидке позасудове вирішення спорів у цивільних правовідносинах і комерційних питаннях через процеси, адаптовані до потреб сторін. Угоди, досягнуті посередництвом, імовірніше, будуть виконані добровільно, і сприятимуть збереженню дружніх і тривалих відносин між сторонами. Ці переваги стають ще більш очевидними в с

и Попри те, що інститут примирення (медіації) в Україні лише з започатковується та тільки починає використовуватися, перебуває лише на у етапі формування її моделі, однак уже з упевненістю можна констатувати, що а

ц

і

в цьому напрямі, з огляду на позитивні результати досвіду її застосування у багатьох країнах світу, в нашій державі щодо правового забезпечення медіації зроблено чимало.

Так, перша спроба легалізації медіації в чинному законодавстві з'явилася у Законі України «Про безоплатну правову допомогу» (ст.ст. 2, 7) від 02.06.2011 №3460-VI, в якому медіація перебрала на себе роль у наданні правової інформації, консультацій і роз'яснень із правових питань; складенні заяв, скарг, процесуальних та інших документів правового характеру; здійсненні представництва інтересів особи в судах, інших державних органах, органах місцевого самоврядування, перед іншими особами; забезпеченні захисту особи від обвинувачення; наданні особі допомоги в забезпеченні доступу особи до вторинної правової допомоги [310].

Також, заслуговує на увагу Рішення Конституційного Суду про тлумачення ст. 124 Конституції від 09.07. 2002, справа № 1-2/2002, № 15-рп/2, щодо поширення юрисдикції судів на всі правовідносини, що виникають у державі, де конституційне звернення необхідно розуміти так, що право особи (громадянина України, іноземця, особи без громадянства, юридичної особи) на звернення до суду за вирішенням спору не може бути обмежене законом, іншими нормативно-правовими актами. Встановлення законом або договором досудового врегулювання спору за волевиявленням суб'єктів правовідносин не є обмеженням юрисдикції судів і права на судовий захист [311].

Нині в Україні вже є власна практика застосування процедури медіації. У Києві, Харкові, Івано-Франківську, Львові та інших містах діє низка регіональних груп медіації, що об'єдналися в Асоціацію груп медіації України та Український центр порозуміння, який активно займається впровадженням програм примирення потерпілих і правопорушників та просвітницькою діяльністю у цій сфері.

Не слід зволікати з прийняттям проекту Закону «Про медіацію», першу редакцію якого під авторством Альони Шкрум – голови підкомітету з питань державної служби та служби в органах місцевого самоврядування Комітету

Верховної Ради України з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування, зареєстровано у парламенті ще на початку 2015 р. [312]. Але, попри те, що у сесійній залі законопроект жодного разу не обговорювався, його, у зв'язку з висловленням низки зауважень, Комітетом було направлено на доопрацювання.

У новому проекті Закону № 3665 «Про медіацію», який, на нашу думку, є більш досконалим, поряд із багатьма нововведеннями нам імпонує положення, згідно з яким вказується, що медіація поширюється на цивільні, господарські, адміністративні, трудові, кримінальні справи під час реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, а також і на сімейні, чого в попередньому проекті не було. Крім того, зазначається, що медіація може бути проведена у разі виникнення конфлікту (спору) під час реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, як до звернення до суду (третейського суду), так і під час або після судового чи третейського провадження, зокрема й під час виконавчого провадження. Проте, з огляду на корупційні ризики, на які, безумовно, наштовхуватиметься процес медіації у повсякденній діяльності, з метою попередження цих ризиків законопроект про медіацію має пройти ретельну антикорупційну експертизу та перевірку.

На підставі викладених підходів розуміння, а також аналізу зарубіжного та вітчизняного наукового здобутку слід зазначити, що майбутнє процесу медіації як найефективнішого способу вирішення спору під час реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, залежить від реалізації Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 рр. затвердженої Указом Президента України від 20.05.2015 № 276 [313], якою передбачено розширення способів альтернативного (позасудового) врегулювання спорів, зокрема, шляхом практичного впровадження інституту медіації та посередництва.

Висновки до третього розділу

У цьому розділі, основні положення якого відображено нами в статтях], розглянуто найбільш актуальні питання, які розкривають зміст правових механізмів реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці України.

До основних проблем, які пов’язані з механізмом реагування на кризові ситуації, що загрожують інформаційній безпеці України та, відповідно, перешкоджають належному здійсненню адміністративно-правової охорони службової інформації органів державної влади, належать такі:

– наявність і широке неправомірне застосування грифів обмеження доступу до інформації;

– хаотичний розвиток інформаційного законодавства, який полягає в наявності великої кількості нормативно-правових актів про інформацію різних рівнів, що суперечать один одному;

– невпорядкованість термінології інформаційного законодавства, що часто призводить до різного застосування правових норм на практиці;

– неналежне виконання органами влади вимоги оприлюднювати інформацію про свою діяльність;

– відсутність реальних механізмів забезпечення відповідальності за порушення інформаційного законодавства.

Цілком достатньо підстав для істотного оновлення законодавства України про інформацію. Вирішивши проблему неефективного законодавства, передбачивши механізми його реалізації, можна буде забезпечити реальне здійснення передбаченого Конституцією України права людини на доступ до інформації, що є необхідною умовою забезпечення прозорості діяльності органів державної влади, а отже, і однією з умов розвитку правової держави та належної адміністративно-правової охорони службової інформації.

Державні службовці підлягають адміністративній відповідальності за недотримання лише тих правил, забезпечення виконання яких належить до їх службових обов'язків. Особою, винною у вчиненні правопорушення, може бути не лише відповідальна особа з питань запитів на інформацію чи керівник структурного підрозділу, а й інші, зокрема підлеглі їм особи. У такому разі вони можуть нести відповідальність не стільки за порушення певних правил, скільки за неналежне здійснення своїх повноважень із організації роботи із запитами, якщо воно дійсно було неналежним. Забезпечення доступу до інформації належить до службових обов'язків усього ієрархічного ланцюжка посадових осіб органу. Це означає, що до адміністративної відповідальності за їх недотримання може бути притягнуто декілька посадових осіб з огляду на характер і ступінь вини кожного з них.

Зважаючи на те, що ст. 212-3 КУпАП ще недостатньо упорядкована відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації» і, як бачимо, в ній не передбачено відповідальність за всі діяння, що ускладнюють інформаційно-правове реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці та визнаються Законом неправомірними, пропонуємо викласти її в такій редакції:

«Стаття 212-3 КУпАП. Порушення права на інформацію та права на звернення у разі реагування на кризову ситуацію, що загрожує національній безпеці.

Не оприлюднення або несвоєчасне оприлюднення інформації, необхідність оприлюднення якої передбачено законом, – тягне за собою накладення штрафу на посадових осіб від десяти до п'ятнадцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Необґрунтоване віднесення інформації до інформації з обмеженим доступом, – тягне за собою накладення штрафу на посадових осіб від п'ятнадцяти до двадцяти п'яти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Обмеження доступу до інформації або віднесення інформації до службової чи конфіденційної, якщо це прямо заборонено законом, – тягне за собою накладення штрафу на посадових осіб від двадцяти п’яти до п’ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або громадські роботи на строк від двадцяти до тридцяти годин.

Ненадання відповіді на запит на інформацію, ненадання інформації, неправомірна відмова в наданні інформації, несвоєчасне або неповне надання інформації, надання недостовірної інформації у випадках, коли така інформація підлягає наданню на запит відповідно до законів України «Про доступ до публічної інформації», «Про доступ до судових рішень» та «Про засади запобігання і протидії корупції», – тягне за собою накладення штрафу на посадових осіб від двадцяти п’яти до п’ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або громадські роботи на строк від двадцяти до тридцяти годин».

Основними причинами і умовами незадовільного стану адміністрування реагуванням на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, є: суперечливість національного законодавства; відсутність необхідного коректування правоохорони та правозастосування; організаційна слабкість механізмів узгодження інтересів держави та суб’єктів адміністрування; недосконаліть інституту страхування господарських ризиків; відсутність кваліфікованого юридичного консультування тощо.

Досліджуючи роль органів державної влади в Україні у механізмі адміністрування реагуванням на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, слід констатувати, що у цій системі, згідно з розділами IV–VI Конституції України, насамперед є Верховна Рада, Президент, Кабінет Міністрів України та центральні органи виконавчої влади.

Опираючись на різні погляди щодо трактування поняття «адміністрування», на нашу думку, адміністрування реагуванням на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці України, – це регламентована законами та іншими нормативно-правовими актами цілеспрямована,

організаційно-розпорядча, прогнозована, з використанням сучасних форм та методів діяльність суб'єктів адміністрування (органів державної влади, державних службовців та громадських інституцій), спрямована на подолання крайнього загострення протиріч та деструктивного розвитку суспільства в будь-якій сфері діяльності, регіоні та державі.

Нині є низка спільних проблематичних питань між органами державної влади, суб'єктами господарювання та громадськістю, які потребують узгодженості і врегулювання. Це питання конкуренції, інвестиції, захисту та безпеки діяльності господарюючих суб'єктів.

Проблематика реалізації інвестиційного процесу, яка може призвести до кризової ситуації в державі та негативно вплинути на її інвестиційний клімат, пов'язана з незаконним втручанням в економічний розвиток країни-отримувача інвестиції, з негативним впливом на її конкурентоспроможність та низьким матеріальним забезпеченням робочої сили; «підживленням», з метою власного збагачення, суб'єктів країн-інвестора, національного корупційного середовища; приховуваним вивезенням талановитих учнів, студентів та науковців із постійним проживанням до навчальних, науково-дослідних закладів і установ на територію країн-інвестора та іншими обставинами, які не покращують інвестиційний клімат у державі.

На підставі адміністративно-правових, організаційних та інформаційно-технічних заходів, реалізація інвестиційної політики має полягати у виконанні завдань силами та засобами суб'єкта реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, спрямованих на протидію зовнішніх та внутрішніх загроз, які деструктивно впливають на інноваційну активність реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці. Водночас використання інноваційного напряму має бути життєвою необхідністю для підвищення ефективності діяльності суб'єкта реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці.

Відтак дослідження ролі Верховної Ради України в АПЗБСГ в рамках вказаних повноважень постійних комітетів Верховної Ради України, дають

змогу виявити низку причин та прогалин в парламентському законодавстві, які вказують на їх суперечливість і неузгодженість. Особливо це стосується, по-перше, удосконалення безпосередньої системи, структури та визначення першочергових завдань комітетів Верховної Ради, а по-друге, розв'язання питань щодо інформування громадськості про свою роботу. Що стосується першої проблеми, то вона пов'язана з невиправданим наполяганням деяких депутатських фракцій, після кожних парламентських виборів наступного скликання, створювати нову структуру комітетів, дбаючи при цьому лише про керівні посади, безпідставно збільшуючи їх склад, і здебільшого оминаючи глобальні стратегічні питання щодо удосконалення безпеки суб'єктів господарювання. Щодо аналізу стану справи, пов'язаного з невиконанням деяких комітетів Верховної Ради ч. 2 ст. 9 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» щодо інформування громадськості про свою роботу, а також ч. 3 ст. 9 вказаного Закону про поширення у встановленому порядку інформації про свою діяльність через свої веб-сторінки на офіційному веб-сайті Верховної Ради України у глобальній інформаційній мережі Інтернет, парламентському телеканалі «Рада» та через інші засоби масової інформації, то шляхом розв'язання цієї проблеми може бути прийняття Верховної Радою України нормативно-правового акту, на підставі якого чітко визначалися б повноваження комітетів щодо обов'язковості створення ними власних офіційних веб-сайтів, а також переліку інформації, яка має оприлюднюватися на цих сайтах.

Водночас на підставі більш детальнішого аналізу діяльності Кабінету Міністрів України в АПЗБСГ можна дійти висновку, що нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України, які спрямовані на удосконалення механізму адміністративно-правового забезпечення безпеки суб'єктів господарювання, загалом не вирішують поточних проблем у зазначеній сфері. Чинні нормативно-правові акти, в зв'язку з загостренням політичної та економічної кризи, не охоплюють цілісні зміни в безпеці діяльності суб'єктів господарювання, пов'язаної з новими викликами та загрозами у цій сфері.

Вирішення зазначених проблем потребує задля недопущення та подолання кризових ситуацій у державному розвитку вжиття комплексу послідовних взаємопов'язаних заходів, основним змістом яких є зміна напрямів, пріоритетів і засобів впливу держави на господарські відносини

Концепція впровадження інноваційних напрямів адміністративно-правового забезпечення безпеки діяльності суб'єктів господарювання в Україні є сукупністю організаційно-правових заходів із групами персоналу, монтажних та експлуатаційних робіт із технічними засобами, які потрібні для необхідної повноти захисту організаційної, правової та виробничої структур підприємства від загроз із зовнішнього і внутрішнього середовища.

Задля вдосконалення механізму адміністративно-правового забезпечення безпеки суб'єктів господарювання необхідно сформувати ефективну систему державно-правового регулювання в зазначеній сфері, яка має здійснюватися за допомогою розроблення правових норм, створення необхідного державного апарату із сприяння їх діяльності та контролю. Вважаємо, що в цьому процесі мають брати активну участь, разом із громадськими інституціями, і державні, і недержавні правоохоронні органи. З огляду на ці міркування слід, на нашу думку, виокремити такі головні напрями адміністративно-правового забезпечення безпеки суб'єктів господарювання в Україні, які мають бути спрямовані на: 1) зміцнення державної політики правової, економічної та інформаційної відкритості як умови запобігання правопорушенням; 2) удосконалення механізму нормативно-правового регулювання в галузі адміністративно-правового забезпечення безпеки суб'єктів господарювання; 3) надання державної гарантії юридичної рівності суб'єктам господарювання та однакового їм права доступу до матеріальних, фінансових, трудових, інформаційних та природних ресурсів; 4) удосконалення правового захисту від потенційних загроз безпеці суб'єктів господарювання від протиправного зовнішнього впливу; 5) формування новітніх методів та форм здійснення державного контролю в убезпеченні діяльності суб'єктів господарювання; 6) захист

інтелектуальної власності, спрямований на реалізацію практики ефективного використання його об’єктів у забезпеченні безпеки діяльності господарюючих суб’єктів; 7) модернізацію державних заходів щодо безпеки діяльності суб’єктів господарювання від кримінального впливу; 8) формування єдиної державної методики прогнозування вчинення проступків та злочинів; 9) удосконалення механізму взаємодії державного та недержавного сектору безпеки суб’єктів господарювання; 10) на підставі аналізу позитивного зарубіжного досвіду державної та недержавної правоохоронної діяльності служб безпеки формування методики протидії злочинним та рейдерським захопленням; 11) створення сприятливого інформаційно-правового поля для розвитку українського бізнесу за кордоном. Відпрацювання механізмів взаємодії з національними засобами масової інформації зарубіжних партнерів України; 12) удосконалення адміністративно-правових заходів, спрямованих на зменшення загроз, пов’язаних із корупцією державних чиновників; 13) вироблення сучасних форм та методів щодо реального переосмислення державної підтримки господарських ризиків у галузях, пов’язаних із вирішенням завдань загальнонаціонального значення; 14) розвиток та вдосконалення діяльності недержавного сектору безпеки в сфері забезпечення безпеки суб’єктів господарювання.

На підставі аналізу еволюції системи джерел права ЄС, слід констатувати, що дослідження норм права ЄС і врахування особливостей їх реалізації під час здійснення та планування широкого комплексу заходів організаційного характеру з проведення імплементації митного законодавства України, має бути одним із головних завдань усіх органів державної влади України, залучених до цього процесу.

Одна з найважливіших проблем, яку необхідно вирішити у діяльності митних органів у найближчій перспективі, – це впровадження міжнародних норм і правил, що дасть змогу застосовувати єдині стандарти у галузі митного права і вирішити питання, пов’язані з приєднанням до міжнародних

конвенцій із гармонізації й спрощення митних процедур, а також дасть можливість здійснити поетапне увідповіднення митного законодавства України джерелам митного права інститутів ЄС. Практичним підсумком діяльності держави може бути загальнонаціональна програма підвищення конкурентоспроможності української економіки, у якій адаптація митного законодавства має стати не лише інструментом стратегічного зближення ЄС, а й безпосереднім інструментом забезпечення доступу українських товарів і послуг на ринок держав-членів ЄС, що унеможливить погіршення кризової ситуації в політичному, економічному та соціальному розвитку суспільства.

Адаптація законодавства України до законодавства ЄС є процесом зближення й поступового увідповіднення вітчизняного митного законодавства законодавству ЄС. Це дасть змогу: 1) підвищити ефективність національної митної політики у сфері забезпечення невідкладного реагування на зовнішні загрози; 2) протидіяти можливим негативним наслідкам таких загроз; 3) забезпечити економічні інтереси держави; 4) максимально використати в національній системі регулювання міжнародні правила і вимоги. З огляду на це, можна сформулювати поняття правового регулювання профілактики порушень митних правил за законодавством ЄС як виду соціального регулювання, що здійснюється шляхом видання нормативно-правових актів уповноваженими на те митними адміністраціями країн ЄС та забезпечення їх взаємодії з населенням і митними органами інших країн Європейської Співдружності з метою захисту об’єктів правового регулювання від протиправних посягань.

Вивчення соціальних чинників, які негативно впливають на реалізацію антинаркотичної ситуації у державі і насамперед пов’язані з вчиненням правопорушень у сфері обігу наркотичних засобів із залученням неповнолітніх, безумовно має і наукове, і прикладне значення, оскільки слугує основою для вдосконалення системи профілактики та протидії зростанню і поширенню правопорушень та злочинності серед неповнолітніх у суспільстві.

Тільки за допомогою широкої системи правоохоронних, лікувально-профілактичних, соціально-реабілітаційних та інших заходів, із залученням із державного бюджету достатньої кількості коштів, можна досягти соціальних умов, які сприятимуть уповільненню розвитку наркоманії та стабілізації правопорядку в державі.

Злочинна діяльність у сфері незаконного обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів із залученням неповнолітніх вважається попередженою, якщо в результаті вжитих заходів її учасники повністю добровільно відмовилися від продовження такої діяльності або були притягнуті до кримінальної відповідальності під час підготовки до вчинення злочину у вказаній сфері.

До концептуального належить принцип рівневої побудови системи протидії залучення неповнолітніх. Тільки у взаємозв'язку всіх суб'єктів протидії (загально-соціальних і спеціальних) можлива повна схема охоплення профілактичною роботою неповнолітніх.

Під час вирішення профілактичних завдань необхідно опиратися на правові засоби, тобто на профілактичний потенціал самого права. Налагоджена робота з аналізу злочинності та її причин, а також науковий потенціал дадуть змогу законодавцю провадити цю роботу систематично.

Аналізуючи причини та умови залучення неповнолітніх у злочинну діяльність, слід констатувати, що вони є наслідками кризових явищ економічного та соціального характеру в суспільстві, а також тісно пов'язані із обставинами кримінально-правового характеру. Як свідчить практика, з'ясовуючи криміногенні чинники, слід встановити подію злочину, наявність навмисної чи необережної форм вини, кримінально-правову кваліфікацію. Водночас процесуальні рішення по справі мають ґрунтуватися лише на достовірних фактах, встановлених шляхом виявлення, збирання та перевірки й оцінки доказів. Цей шлях гарантує встановлення істини, обрання обґрунтованих рішень про причини та умови, що породжують злочинність серед неповнолітніх, тобто, сприяє їх ліквідації.

За авторським баченням, велике значення під час недопущення настання кризової ситуації у зазначеній сфері має мати індивідуальна профілактика, що є обов'язком оперативного працівника поліції, котрий виявив неповнолітнього, схильного до вчинення злочину, і полягає у роз'яснені йому суспільної небезпеки від заподіяної шкоди.

Відшкодування потерпілому моральної шкоди майнового і немайнового змісту є однією з умов в частині оновлення адміністративного законодавства України, спрямованого на захист прав, свобод, законних інтересів людини і громадянина. Відшкодування завданої потерпілому моральної шкоди є проблемою, яка пов'язана із вдосконаленням чинного адміністративного законодавства, дослідженням психологічного стану потерпілої особи та мотивації її поведінки. Важливим є питання ставлення суспільства і держави не лише до вчинених правопорушень, а й до відновлення порушених прав людини шляхом відшкодування моральної шкоди, яке загалом можна визначити як систему заходів правового змісту, що передбачають відновлення порушених щодо потерпілої особи прав, свобод і законних інтересів майнового і немайнового змісту.

Доведено, що поведінку особи під час реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, слід розглядати саме на початковій стадії, що сприятиме і розумінню, і визначенню характеру її дій та кінцевого результату. Характеристика дій особи під час реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, з позиції її моральної відповідальності залежить від свободи людини і громадянина, від властивого для особи елемента совісті, від усвідомлення обов'язків перед суспільством соціальною групою, колективом, сім'єю і, зрештою, перед собою.

Розмежування моральної і немайнової шкоди, завданої під час реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, передбачає таке: 1) моральна шкода від адміністративного правопорушення під час реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, може бути завдана і фізичній особі, і юридичній особі (наприклад, негативна,

неправдива інформація про стан чи діяльність юридичної особи). Дискреційними при цьому є моральні і фізичні страждання юридичної особи, хоча її представляють уповноважені на це фізичні особи; 2) немайнова шкода, як результат вчиненого адміністративного правопорушення під час реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, значною мірою стосується юридичної особи, якій завдано шкоду її діловій репутації, здійснено посягання на її діяльність, передбачену чинним законодавством; 3) до інших різновидів поняття шкоди під час реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, можна віднести «матеріальну шкоду» як пряму, дійсну шкоду, що завдана відносинам у сфері реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці.

Обґрунтовано висновок, що в процесі реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, тема медіації, яка в українських правових колах набирає швидких обертів, є доволі актуальною та необхідною і її популярність стрімко зростає. Поширення медіації зумовлено низкою переваг порівняно з іншими альтернативними способами вирішення спору чи конфлікту під час реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, і її практичне використання та значення доведено у більшості іноземних країнах Старого та Нового Світу. Саме тому світова практика вже протягом тривалого часу підтверджує доцільність та ефективність використання зазначених способів під час вирішення конфліктних ситуацій та спорів.

РОЗДІЛ 4
РОЗРОБЛЕННЯ КОНЦЕПЦІЇ РЕАГУВАННЯ НА КРИЗОВІ СИТУАЦІЇ, ЩО ЗАГРОЖУЮТЬ НАЦІОНАЛЬНІЙ БЕЗПЕЦІ УКРАЇНИ

4.1 Концептуальні положення щодо удосконалення реагування на кризові ситуації у стратегічних рішеннях сектору безпеки та оборони

Із прийняттям Закону України «Про національну безпеку України» держава «підвела риску» під низкою законопроектів та документів стратегічного характеру, спрямованих на організацію функціонування сил безпеки і оборони, поставивши відтак завдання перед складовими сектору забезпечити також й реагування держави на кризові ситуації.

Практичним проблемам забезпечення національної безпеки, її різним аспектам вітчизняними й закордонними вченими, дипломатами, політиками приділяється достатньо уваги.

Водночас у відповідних наукових працях вітчизняних авторів основна увага приділялася питанням реагування на надзвичайні ситуації різного походження, а також реагування на злочинні прояви. Питання кризового реагування як особливого виду суспільних відносин, а також необхідність удосконалення функціонування відповідних систем реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, як самостійний предмет дослідження практично є поза увагою правової науки.

Реалізація поставлених у Стратегії національної безпеки України [10] та Концепції розвитку сектору безпеки і оборони України [11] завдань щодо формування на основі Воєнної організації держави правоохоронних органів спеціального призначення, воєнно-промислового комплексу та представників громадськості, які виявляють бажання долучатися до заходів із реалізації національної безпеки сектору безпеки і оборони країни як цілісного функціонального об’єднання, яке має забезпечувати адекватне і гнучке реагування на кризові ситуації, раціонально використовувати відповідні

спроможності, є пріоритетом політики національної безпеки. Як вказували Ф. В. Саганюк, М. М. Лобко, О. В. Устименко під час аналізу проекту Стратегічного оборонного бюлетеня України 2016 року, «організація консолідованого державного управління сектором безпеки і оборони України для більш ефективного реагування його складових на кризові ситуації, здатного до безперервного сталого керівництва військами (силами) у кризових умовах та в будь-яких регіонах (районах) з дотриманням порядку і правил тісної взаємодії визнається одним зі шляхів досягнення складовими сектору безпеки і оборони України необхідних оперативних можливостей» [314, с. 16].

За таких умов слід зважати на зауваження В. К. Данилко та О. І. Гриценко, що, на етапі кризи у функціонуванні будь-якої системи, остання «піддається дії ззовні або зсередини, що вимагає від неї якісно нового реагування» [315, с. 168]. Водночас, як зазначає В. М. Овсяник, застосування заходів кризового реагування є невід'ємним від заходів щодо реалізації антикризової комунікативної стратегії, які у сукупності «мають на меті як захист власного іміджу конкретних урядовців, так і запобігання негативним впливам на репутацію держави загалом» [316, с. 108]. Запропоновані вказаним автором заходи комунікаційного супроводу кризового реагування, на його думку, «дають змогу уникнути нерозуміння дій держави, хаосу та безладдя під час кризових ситуацій, які можуть загрожувати безпеці населення» [316, с. 108].

Слід наголосити, що вказані та інші сучасні системи кризового реагування й захисту життєдіяльності утворені на базі дослідження феномена кризи представниками різних галузей знань із:

визначенням понять «криза», «кризове явище», «кризовий стан», «кризова ситуація»;

2) класифікацією криз, зокрема й з виокремленням тих, що загрожують національній безпеці;

3) моделюванням розвитку криз у різних сферах суспільного життя чи галузях господарства;

4) налагодженням кризових комунікацій та ухвалення рішень у кризових умовах;

5) виробленням державної політики та стратегії кризового реагування;

6) напрацюванням способів запобігання кризам у різних сферах та суспільстві загалом [1].

Сформована на такій основі сучасна державна політика України у сфері реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, може бути визначена як політичний процес управлінського впливу на кризову ситуацію з боку центральних органів виконавчої влади України та їх структурних (територіальних) підрозділів, що належать до складових сектору безпеки і оборони України, який, відповідно, опирається на безпосереднє застосування державних владних повноважень і під час розроблення, й під час здійсненні регулюючого та організуючого впливу на всі компоненти і аспекти функціонування та розвитку суспільства за допомогою розміщення сил і засобів забезпечення національної безпеки, розподілу та перерозподілу матеріальних цінностей, інших заходів [63].

Чинна редакція Закону України «Про національну безпеку України» визначає кінцеву мету реалізації такої політики – «утворення» сектору безпеки і оборони як системи, діяльність якої перебуватиме під демократичним цивільним контролем і, відповідно до Конституції та законів України, за функціональним призначенням буде спрямована на захист національних інтересів України від загроз.

Як уже нами зазначалося [63], умовами розгляду ситуації як такої, що загрожує національній безпеці є наявність кваліфікованих за фізичною, хімічною, біологічною чи іншою дією (впливом) небезпечних чинників, негативних наслідків тощо. Параметри дії (впливу) мають бути співрозмірні негативним наслідкам, утворювати «причинно-наслідкові» зв’язки тощо, що у сукупності й дає можливість виявляти та визначати (кваліфікувати) явище, тенденцію та/або чинник, які унеможливлюють чи ускладнюють або можуть унеможливити чи ускладнити реалізацію національних інтересів та

збереження національних цінностей України як загрозу національній безпеці України. Відповідно, розуміння вказаної залежності є запорукою ефективності кризового реагування, а заходи, спрямовані на впровадження отриманого наукового результату, є заходом його удосконалення.

Слід зауважити, що вказані вище стратегічні документи хоча й визнають реагування на кризові ситуації та їх вирішення частиною функцій сектору безпеки і оборони, водночас не виокремлюють таку діяльність у самостійний вид діяльності складових сектору безпеки і оборони. Відтак, відповідно до ч. 2 ст. 14 та ч. 3 ст. 29 Закону України «Про національну безпеку України», може бути сформована ідеальна модель відповідного реагування на кризові ситуації, за якою: 1) вказана діяльність може мати місце за відсутності введених правових режимів воєнного або надзвичайного стану; 2) компетентними органами не проводяться дії, пов'язані із режимом особливого періоду; 3) діяльність має координуватися Радою національної безпеки і оборони; 4) заходи здійснюються органами виконавчої влади шляхом застосування сил і засобів сфер забезпечення громадської безпеки, захисту та охорони державного кордону України, цивільного захисту та міграційної політики за відповідними оперативними планами.

Реалізація вказаної моделі відбувається у кожній зі складових сектору безпеки і оборони окремо, зокрема й засобами удосконалення реагування на кризові ситуації, але має скеровуватися системним підходом, який, наприклад, за позицією В. К. Данилко та О. І. Гриценко, слід вважати чинником виводу організацій із кризи [315, с. 172]. Водночас слід наголосити, що «реагування» у сучасній українській мові є дією, за значенням слова «реагувати» – діяти, поводити себе певним чином під впливом чого-небудь або у відповідь на щось, виявляючи відповідне ставлення до кого-, чого-небудь [50, с. 1204].

Отже, здійснення ефективного кризового реагування безпосередньо має сприйматися лише як відповідь сектору безпеки і оборони на певні події та їх наслідки без вказівки на наслідки самого реагування. Роз'яснюючи категорію «реагування» у сенсі кризового реагування, законодавець використовує й

поняття «вирішення кризи», яке, своєю чергою, сформоване за значенням слова «вирішувати» – 1) роздумувати, обмірковувати, доходити до якого-небудь висновку; 2) знаходити яку-небудь відповідь, розв'язувати питання кризового реагування доцільно розглядати «реагування» як дію у стані, що передує удосконаленню, та «вирішення» як дію, яка внаслідок удосконалення призвела до суспільно-корисного результату.

Сформований на такій основі механізм удосконалення кризового реагування складових сектору безпеки і оборони на ситуації, що загрожують національній безпеці, має проявлятися насамперед у комплексності всіх «позитивних» заходів щодо їх реформування та розвитку (розподілі функцій та повноважень, побудові інформаційної системи, формуванні кадрової політики, розробці управлінських рішень тощо), однак, як уже зазначалося, може не виокремлюватися в документ стратегічного планування.

Як констатує С. І. Кондратов, наявні «… державні (національні) системи захисту та кризового реагування є значною мірою автономними, а плани і процедури взаємодії між ними – або недостатньо розвинені, або носять здебільшого декларативний характер» [317, с. 148]. Водночас автор аналізує та порівнює режими функціонування Єдиної державної системи цивільного захисту (ЄДСЦЗ); Єдиної державної системи запобігання, реагування і припинення терористичних актів та мінімізації їх наслідків (ЄДСЗРПТА); Державної системи фізичного захисту (ДСФЗ); Національної системи кібербезпеки, зазначаючи про їх несумісність на випадок комплексної кризи, пов'язаної з одночасною дією (комбінацією) декількох небезпечних чинників (наприклад, тероризму та радіації) [317, с. 148]. Загалом, із огляду на зміст Розділу V «Планування у сферах національної безпеки і оборони» Закону України «Про національну безпеку України», повний перелік систем кризового реагування, їх функцій та безпосередніх завдань можливо сформувати лише на підставі аналізу документів стратегічного планування у сферах національної безпеки і оборони (Стратегія

національної безпеки України, Стратегія воєнної безпеки України, Стратегія громадської безпеки та цивільного захисту України, Стратегія розвитку оборонно-промислового комплексу України, Стратегія кібербезпеки України, Національна розвідувальна програма), більшість із яких ще перебувають на стадії формування.

За відсутності єдиної (комплексної) програми розвитку та удосконалення кризового реагування, слід зауважити і на перелічені Стратегії, і на чинні програми розвитку міністерств та відомств, які, відповідно до вимог Закону України «Про національну безпеку України», належать до сил безпеки – правоохоронні та розвідувальні органи, державні органи спеціального призначення з правоохоронними функціями, сили цивільного захисту та інші органи, на які Конституцією та законами України покладено функції із забезпечення національної безпеки України [12].

Загалом вичерпність переліку державних органів, що належать до складу сектору безпеки і оборони та перелічені у ч. 2 ст. 12 Закону України «Про національну безпеку України», дають змогу насамперед розглядати концептуальні засади удосконалення кризового реагування у стратегічних документах Міністерства внутрішніх справ України, Національної гвардії України, Національної поліції України, Державної прикордонної служби України, Державної міграційної служби України, Державної служби України з надзвичайних ситуацій, Служби безпеки України, Управління державної охорони України. Так, наприклад, хоча у Стратегії розвитку органів системи Міністерства внутрішніх справ на період до 2020 року питання реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, не розглядається, а термін «криза» та похідні від нього у тексті документа відсутні, однак серед пріоритетів розвитку системи МВС зазначено «… швидке і компетентне реагування на надзвичайні ситуації і події, що загрожують особистій чи публічній безпеці, вжиття запобіжних заходів та активної участі населення у забезпеченні публічної безпеки і порядку» [318]. Водночас досягнення очікуваного результату, за позицією МВС України, потребує подолання також такого «виклику» як відсутність єдиної

оптимальної системи швидкого реагування на повідомлення про події, що загрожують особистій чи публічній безпеці.

Водночас є й інші приклади підходу до вирішення проблем формування систем кризового реагування без їх виокремлення у самостійний вид діяльності та їх подальшого удосконалення. Так, у практиці НАТО питання реагування НАТО на тероризм, кібернетичну вразливість, енергетичну безпеку і кліматичні зміни належать до заходів реагування на «нестандартні небезпеки», щодо яких у середньостроковій перспективі зусилля мають зосереджуватися на: дослідженнях методики розслідування, стримування і встановлення зв'язків у суспільстві; посиленні моніторингу критично важливої мережі НАТО і оцінки та зміцнення виявлених слабких місць; пом'якшенні шкоди, завданої членам НАТО у разі кризової ситуації; доланні викликів безпеці, спровокованих наслідками кліматичних змін [319].

Важливим аспектом кризового реагування слід вважати питання запобігання потенційній кризі із визначенням дій, які є «правильними» на початковому етапі, а також часу, з якого втручання (безпосереднє реагування заздалегідь визначеними силами і засобами) є необхідним. Аналізуючи закордонний досвід побудови та удосконалення систем раннього запобігання потенційної кризи, слід зауважити, що і Система раннього гуманітарного запобігання ООН, і Мережа запобігання конфліктам ЄС та багато інших «безпекових» систем міжнародних організацій, багатьох академічних установ, дослідницьких центрів та неурядових організацій хоча й отримали суттєві результати в цій галузі, однак не можуть вважатися такими, що вирішують завдання забезпечення національної безпеки, а відтак їх досвід можливо розглядати лише крізь призму вітчизняного законодавства, що регулює утворення сектору безпеки і оборони. З іншого боку, урахування унікальних можливостей і досвіду НАТО у врегулюванні кризових ситуацій не тільки відповідає багатьом стратегічним документам із питань утворення сектору безпеки і оборони України, а є практично корисним для вдосконалення спроможності в галузі раннього запобігання кризовим

ситуаціям, що загрожують національній безпеці, насамперед завдяки наявному у структурах НАТО симбіозу безпекової та оборонної складової.

Як наголошував Дж. Кріндлер, за часів холодної війни НАТО використовувало систему раннього виявлення і запобігання, яка забезпечувала вчасне запобігання стратегічного нападу і давала можливість простежувати динаміку подій. Водночас «виявлення», по суті, стосувалося попередніх заходів противника, спрямованих на підготовку до військових дій, які на певному етапі могли бути зафіксовані зовнішнім спостерігачем. «Запобігання» означало оголошення стану бойової готовності для політичних керівників та військових командувачів до потенційної кризи або нападу. Робота системи раннього виявлення та запобігання часів холодної війни була насамперед зосереджена на кількісних військових показниках [319].

Зміни, які сталися в галузі безпеки після закінчення холодної війни, змусили НАТО переглянути методологію «виявлення і запобігання». Оскільки ризик збройного конфлікту між державами значно зменшився, а натомість зросла ймовірність виникнення конфліктів всередині певної держави, Альянс змінив свої підходи до раннього запобігання в декількох аспектах. По-перше, список потенційних ризиків, що не можна оминути увагою, значно збільшився: вже не йдеться тільки про загрозу прямого нападу на територію Альянсу, а про невійськові ризики, і навіть про таку нетрадиційну загрозу, як тероризм. По-друге, розширення взаємодії з країнами-членами Ради Євро-Атлантичного Партнерства (РЄАП) також дає можливість удосконалити систему раннього запобігання. По-третє, НАТО розробило нову Розвідувальну систему запобігання (РСЗ) [319].

Для забезпечення процесу раннього запобігання НАТО застосовує комплексні заходи. Вони охоплюють, зокрема, засідання Північноатлантичної ради, Групи координації політики, Політичного і Військового комітетів, а також інших органів, під час яких члени Альянсу обмінюються розвідувальними даними та інформацією щодо кризових ситуацій та потенційних загроз. Окрім цього, засідання РЄАП та наради комітетів в форматі РЄАП дають можливість

країнам-партнерам та членам Альянсу обмінюватись інформацією, яка є важливою для раннього запобігання, та проводити консультації з приводу кризових ситуацій. Щороку або двічі на рік національні експерти проводять засідання регіональних робочих груп під егідою Політичного комітету, на які зазвичай запрошують представників країн-партнерів для обговорення поточних тенденцій у різних географічних регіонах.

Контакти з окремими країнами-партнерами дають можливість обговорювати ситуації, які, на їх думку, можуть спричинити кризу. Така співпраця створює додаткове джерело надходження інформації, необхідної для запобігання потенційним кризам. Держави НАТО також обмінюються розвідувальною інформацією між собою та з країнами-партнерами в межах поточних операцій із врегулювання криз та у форматі програми «Партнерство заради миру». Ситуаційний центр НАТО здійснює цілодобовий моніторинг відкритої інформації, що надходить до нього.

Методологія РСЗ потребує від аналітиків попереднього визначення тих явищ, або критичних показників, які свідчать про необхідність прийняття рішення щодо певної проблеми. Такі явища мають бути настільки важливими, щоб їх наявність вказувала на суттєві зміни у розвитку подій, і тому це потребуватиме адекватної зміни в оцінці ймовірного завершення розвитку поточної ситуації. Відтак аналітики зосереджуються саме на цих критичних показниках, а не на математичних, механічних та кількісних підходах до виявлення проблеми і запобігання. Це дає можливість забезпечити аналіз якісних показників, перспективне бачення і прогноз імовірного розвитку чітко окресленої ситуації.

За визначенням, критичний показник має містити інформацію, суттєву для розуміння поточних подій та їх можливого розвитку.

4.2 Організаційно-правове забезпечення реалізації удосконалення концепції реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці

Нині в світі все частіше виникають кризові ситуації. Глобалізаційні процеси провокують появу міжнародного тероризму, збройних конфліктів та інших надзвичайних обставин. У сфері зазначених загроз Україна не є винятком. Антитерористична операція в деяких районах Донецької та Луганської областей ще раз це підтверджує. Водночас не залишаються осторонь надзвичайні обставини природного та техногенного характеру.

У науковій літературі окремими питаннями загальна характеристика правових режимів, що запроваджуються під час виникнення кризових ситуацій, розглядалася у працях: О. М. Бандурки, А. В. Басова, С. В. Бєлая, О. В. Гуляка, І. . Євтушенка, О. Г. Комісарова, С. О. Кузніченка, В. А. Лаптія, С. О. Магди, В. М. Мирошниченка, В. Я. Настюка, О. В. Негодченка, Г. М. Перепелиці, В. М. Плішкіна, Г. О. Пономаренко, М. Б. Саакяна, М. П. Стрельбицького, Д. В. Талалая, О. С. Шаптали, Х. П. Ярмакі та ін. Зазначеними вченими здійснені ґрунтовні дослідження структури правових режимів, що запроваджуються за надзвичайних обставин. Водночас комплексного вивчення понять, ознак та змісту правових режимів, що запроваджуються під час виникнення кризових ситуацій, майже не було здійснено. Тому напрям дослідження є актуальним.

Правове регулювання відносин, що виникають в умовах появи кризових ситуацій, здійснюється за допомогою нормативно-правових актів, які регламентують застосування заходів надзвичайного характеру. Кризові ситуації потребують нормативного впливу, що відрізняється від наявного в нормальних умовах. Правове регулювання у таких умовах визначається спеціальними адміністративно-правовими режимами.

С. О. Кузніченко стверджує, що надзвичайний адміністративно-правовий режим описується через спеціальний адміністративно-правовий режим, той, своєю чергою, – через адміністративно-правовий режим, через правовий режим взагалі, що розкривається через соціальний режим у філософському розумінні. Правове регулювання відносин, що виникають в умовах різних природних катаклізмів, техногенних аварій і катастроф, соціальних та військових конфліктів, історично здійснювалось за допомогою актів, які регламентують застосування заходів надзвичайного характеру [321].

Погоджуємось із О. М. Бандуркою [322], В. А Лаптієм [323], Г. О. Пономаренко [324], що надзвичайні адміністративно-правові режими є формою забезпечення національної безпеки в умовах виникнення чинників глобальної небезпеки для національних інтересів України.

С. О. Кузніченко визначає дві підстави введення надзвичайних режимів: фактична підстава та юридична. У разі виникнення фактичних підстав перестають працювати звичайні повсякденні соціальні і правові механізми держави. Для виконання визначених завдань влада змінює своє правове забезпечення – вводить надзвичайні режими та організаційне забезпечення: створюється спеціальна система управління, визначені органи державної виконавчої влади наділяються надзвичайними повноваженнями, створюються надзвичайні органи управління. Все це запроваджується з метою нормалізації обстановки в найкоротший термін, усунення загрози небезпеки, повернення до повсякденної системи управління [325].

Згідно з Законом України «Про правовий режим надзвичайного стану» [80], надзвичайний стан – це особливий правовий режим, який може тимчасово вводитися в Україні чи в окремих її місцевостях при виникненні надзвичайних ситуацій техногенного або природного характеру не нижче загальнодержавного рівня, що призвели чи можуть призвести до

людських і матеріальних втрат, створюють загрозу життю і здоров'ю громадян, або при спробі захоплення державної влади чи зміни конституційного ладу України шляхом насильства. Надзвичайний стан передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню та органам місцевого самоврядування, відповідно до цього Закону, повноважень, необхідних для відвернення загрози та забезпечення безпеки і здоров'я громадян, нормального функціонування національної економіки, органів державної влади та органів місцевого самоврядування, захисту конституційного ладу, а також допускає тимчасове, зумовлене загрозою, обмеження у здійсненні конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень.

Відповідно до ст. 2 вказаного Закону [80], метою введення надзвичайного стану є усунення загрози та якнайшвидша ліквідація особливо тяжких надзвичайних ситуацій техногенного або природного характеру, нормалізація обстановки, відновлення правопорядку при спробах захоплення державної влади чи зміни конституційного ладу шляхом насильства, для відновлення конституційних прав і свобод громадян, а також прав і законних інтересів юридичних осіб, створення умов для нормального функціонування органів державної влади та органів місцевого самоврядування, інших інститутів громадянського суспільства.

Ст. 4 [80] визначає умови введення надзвичайного стану. Зокрема, надзвичайний стан вводиться лише за наявності реальної загрози безпеці громадян або конституційному ладові, усунення якої іншими способами є неможливим у разі:

– виникнення особливо тяжких надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру (стихійного лиха, катастроф, особливо великих пожеж, застосування засобів ураження, пандемій, панзоотій тощо), що створюють загрозу життю і здоров'ю значних верств населення;

– здійснення масових терористичних актів, що супроводжуються загибеллю людей чи руйнуванням особливо важливих об’єктів життєзабезпечення;

– виникнення міжнаціональних і міжконфесійних конфліктів, блокування або захоплення окремих особливо важливих об’єктів або місцевостей, що загрожує безпеці громадян і порушує нормальну діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування;

– виникнення масових безпорядків, що супроводжуються насильством над громадянами, обмежують їх права і свободи;

– спроби захоплення державної влади чи зміни конституційного ладу України шляхом насильства;

– масового переходу державного кордону з території суміжних держав;

– необхідності відновлення конституційного правопорядку і діяльності органів державної влади [80].

У разі виникнення надзвичайної екологічної ситуації правове регулювання відносин, що виникають під час здійснення надзвичайних заходів, спрямованих на захист життя та здоров’я людей і нормалізацію екологічного стану на кризовій території здійснюється відповідно до Закону України «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» [80]. Основними завданнями цього Закону є:

– правове регулювання відносин, що виникають під час здійснення надзвичайних заходів, спрямованих на захист життя та здоров’я людей і нормалізацію екологічного стану на території зони надзвичайної екологічної ситуації;

– визначення порядку встановлення правового режиму зони надзвичайної екологічної ситуації, його організаційного, фінансового та матеріально-технічного забезпечення, у тому числі відповідного режиму використання, охорони та відтворення природних ресурсів;

– встановлення порядку залучення юридичних та фізичних осіб до участі у надзвичайних заходах на території зони та відшкодування вартості виконаних ними робіт;

– визначення порядку відшкодування шкоди, заподіяної юридичним та фізичним особам внаслідок виникнення надзвичайних екологічних ситуацій або проведення робіт з ліквідації їх наслідків.

У ст. 1 аналізованого Закону [80] надані основні визначення, а саме: зона надзвичайної екологічної ситуації (окрема місцевість України, на якій виникла надзвичайна екологічна ситуація) та негативні зміни в навколишньому природному середовищі (втрата, виснаження чи знищення окремих природних комплексів та ресурсів внаслідок надмірного забруднення навколишнього природного середовища, руйнівного впливу стихійних сил природи та інших факторів, що обмежують або виключають можливість життєдіяльності людини та провадження господарської діяльності в цих умовах).

Ст. 8 [80] розкриває правовий режим зони надзвичайної екологічної ситуації – особливий правовий режим, який може тимчасово запроваджуватися в окремих місцевостях у разі виникнення надзвичайних екологічних ситуацій і спрямовується для попередження людських і матеріальних втрат, відвернення загрози життю і здоров’ю громадян, а також усунення негативних наслідків надзвичайної екологічної ситуації. Також визначено, що за наявності достатніх підстав у межах зони надзвичайної екологічної ситуації може бути введено правовий режим надзвичайного стану. Центральні органи виконавчої влади, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи і організації здійснюють повноваження, надані їм Конституцією України та законами України, і забезпечують додержання правового режиму зони надзвичайної екологічної ситуації.

В умовах виникнення збройного конфлікту може бути запроваджено воєнний стан. Закон України «Про правовий режим воєнного стану» [80] визначає зміст правового режиму воєнного стану, порядок його введення та

скасування, правові засади діяльності органів державної влади, військового командування, військових адміністрацій, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій в умовах воєнного стану, гарантії прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб.

У ст. 1 [80] зазначено, що воєнний стан – це особливий правовий режим, що вводиться в Україні або в окремих її місцевостях у разі збройної агресії чи загрози нападу, небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності та передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню, військовим адміністраціям та органам місцевого самоврядування повноважень, необхідних для відвернення загрози, відсічі збройної агресії та забезпечення національної безпеки, усунення загрози небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності, а також тимчасове, зумовлене загрозою, обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень.

Воєнний стан в Україні вводиться Указом Президента України, який підлягає затвердженню Верховною Радою України протягом двох днів із моменту звернення Президента України. Пропозиції на введення надзвичайного стану Президенту України подає Рада національної безпеки і оборони України [80].

У своїх дослідженнях С. О. Кузніченко наголошує, що у період воєнних дій соціальне середовище на території воєнного конфлікту практично виходить з-під нормативного впливу повсякденного (звичайного) законодавства. Руйнуються нормальні громадські зв’язки, змінює роботу державний механізм управління. Окрім загальних цілей, воєнний стан має й специфічну мету. Це всебічне забезпечення успішних дій збройних сил держави [325].

В умовах воєнного стану збільшуються повноваження військової влади, відбувається перехід функцій органів державної влади до військових органів управління. Воєнний стан вводиться аж до припинення стану війни, вторгнення, нападу, блокади території України, окремих її частин чи загрози таких дій, тобто не має обмеження у часі дії. Воєнний стан зумовлює певні специфічні правообмеження для громадян, можливість запровадження додаткових обов'язків. Відтак правовий режим воєнного стану передбачає жорсткі й інтенсивні правообмеження для громадян і найширші додаткові повноваження для державних органів [327].

Прийняття Закону України «Про боротьбу з тероризмом» ввело в дію новий вид особливого адміністративно-правового режиму – режим антитерористичної операції (особливий порядок, який може вводитися в районі проведення антитерористичної операції на час її проведення і передбачати надання суб'єктам боротьби з тероризмом визначених Законом спеціальних повноважень, необхідних для звільнення заручників, забезпечення безпеки і здоров'я громадян, які опинилися в районі проведення антитерористичної операції, нормального функціонування державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій. Районом проведення антитерористичної операції є визначені керівництвом антитерористичної операції ділянки місцевості або акваторії, транспортні засоби, будівлі, споруди, приміщення та території чи акваторії, що прилягають до них і в межах яких проводиться зазначена операція [328].

Нині, з огляду на складну воєнну обстановку в деяких районах Донецької та Луганської областей, прийнято Закон України «Про військово-цивільні адміністрації» [69]. Цей Закон України визначає організацію, повноваження і порядок діяльності військово-цивільних адміністрацій для забезпечення безпеки та нормалізації життєдіяльності населення в районі проведення антитерористичної операції.

У ст. 1 Закону [69] містяться основні визначення, зокрема:

– військово-цивільні адміністрації (тимчасові державні органи у селах, селищах, містах, районах та областях, що діють у складі Антитерористичного центру при Службі безпеки України і призначені для забезпечення дії Конституції та законів України, забезпечення безпеки і нормалізації життєдіяльності населення, правопорядку, участі у протидії диверсійним проявам і терористичним актам, недопущення гуманітарної катастрофи в районі проведення антитерористичної операції);

– військово-цивільні адміністрації району, області (тимчасові державні органи, що здійснюють на відповідній території повноваження районних, обласних рад, державних адміністрацій та інші повноваження);

– військово-цивільні адміністрації населених пунктів (тимчасові державні органи, що здійснюють на відповідній території повноваження сільських, селищних, міських рад, районних у містах рад, виконавчих органів сільських, селищних, міських, районних у містах рад та голів та інші повноваження).

Військово-цивільні адміністрації є юридичними особами публічного права і наділяються цим та іншими законами повноваженнями, у межах яких діють самостійно і несуть відповідальність за свою діяльність відповідно до закону. Військово-цивільні адміністрації населених пунктів набувають прав та обов’язків з дня внесення запису про їх державну реєстрацію як юридичних осіб до Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань.

Отже, важливо зазначити, що військово-цивільні адміністрації є органом публічної влади, що реалізують та забезпечують режим антитерористичної операції.

4.3 Всебічне забезпечення реагування військових формувань та правоохоронних органів на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці

Стан всебічного забезпечення військових формувань та правоохоронних органів традиційно розглядається як один із головних чинників, що визначає успіх в їх операціях. Закріплення у стратегічних документах сектору безпеки і оборони євроатлантичної інтеграції національних безпекових систем потребує розроблення національної моделі всебічного забезпечення реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці.

Проблеми оптимізації всебічного забезпечення службово-бойової діяльності сил охорони правопорядку привертають до себе увагу дослідників протягом останніх років. Аналіз публікацій сучасних авторів свідчить, що більшість зусиль дослідників спрямовано на розбудову системи логістичного забезпечення окремих військових формувань та правоохоронних органів, а також напрацювання практичних рекомендацій щодо підвищення ефективності службово-бойового застосування окремих угруповань, органів, підрозділів. Комплексно проблеми всебічного забезпечення реагування на кризові ситуації не вивчалися.

Як уже нами зазначалося [1], визначення ситуації як кризової перебуває у залежності від тлумачення в умовах кожної надзвичайної ситуації впливу сукупності «небезпечних чинників» і «національних інтересів» на навколишнє середовище. Таке тлумачення здійснюється суб’єктом, уповноваженим на кризове реагування, а також ним проводиться оцінювання рівня забезпеченості власних сил та інших складових сектору безпеки і оборони країни засобами здійснення захисту населення, територій, навколишнього природного середовища, майна тощо. Водночас на етапі реагування фактор «небезпечних чинників» виглядає

більш вагомим та зазвичай є першопричиною взаємодії сил та підрозділів, об’єднання засобів, що перебувають у їх розпорядженні, організації і проведенні операцій із врегулювання ситуації та/або ліквідації її негативних наслідків.

Слід нагадати, що чинне законодавство розглядає «небезпечний чинник» (інша назва – «уражальний чинник джерела надзвичайної ситуації» [329]) як складову небезпечного явища (пожежі, вибуху, викидання, загрози викидання небезпечних хімічних, радіоактивних і біологічно небезпечних речовин) або процесу, що характеризується фізичною, хімічною, біологічною чи іншою дією (впливом), перевищенням нормативних показників і створює загрозу життю та/або здоров’ю людини відповідну ситуацію має, насамперед, відповідати рівню небезпеки та негативних наслідків, які, своєю чергою, є основою для класифікації такої ситуації, а також класифікації операцій із врегулювання ситуації та/або ліквідації її наслідків за рівнями.

Відповідно до вимог Кодексу цивільного захисту України, Порядку класифікації надзвичайних ситуацій за їх рівнями [329] та Класифікаційних ознак надзвичайних ситуацій [329] такими рівнями є державний, регіональний, місцевий та об’єктовий, які визначаються за: територіальним поширенням та обсягами технічних і матеріальних ресурсів, що необхідні для ліквідації наслідків; кількістю людей, які внаслідок дії уражальних чинників джерела ситуації загинули або постраждали, або нормальні умови життєдіяльності яких порушено; розміром збитків, завданих уражальними чинниками джерела ситуації, що розраховані відповідно до Методики оцінки збитків від наслідків надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру, затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України від 15.02.2002 № 175. Відтак процеси визначення обсягів технічних і матеріальних ресурсів, що необхідні для ліквідації наслідків ситуації, утворення їх запасів,

раціонального їх використання тощо, можна віднести до одного з основних заходів реагування на кризову ситуацію певного рівня.

Як зазначав П. Б. Волянський, «пошук і порятунок людей при катастрофах і надзвичайних ситуаціях з великою кількістю постраждалих складають 80% від всієї кількості випадків, тому ліквідація їх наслідків відбувається згідно заздалегідь розроблених принципів й алгоритмів. Решта випадків є комплексними, тобто є поєднанням специфіки декількох випадків одночасно» [330]. Відповідно, у сучасній практиці реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, сформувалися дві основні групи принципів та алгоритмів, кожна з яких уособлює окремий напрям кризового реагування. На підставі положень Закону України «Про національну безпеку України», ці групи можливо представити у вигляді:

1) операцій сил безпеки (правоохоронних та розвідувальних органів, державних органів спеціального призначення з правоохоронними функціями, сил цивільного захисту та інших органів, на які Конституцією та законами України покладено функції із забезпечення національної безпеки України);

2) операцій сил оборони (Збройних Сил України, а також інших утворених відповідно до законів України військових формувань, правоохоронних та розвідувальних органів, органів спеціального призначення з правоохоронними функціями, на які Конституцією та законами України покладено функції із забезпечення оборони держави).

Саме «вагомість» небезпечних чинників вбачається основним чинником, який впливає на перебіг кожної операції з реагування на кризову ситуацію та способи забезпечення досягнення позитивного ефекту самою операцією. Щодо останнього у суспільній практиці сформувався термін «спеціальна операція» за значенням слова «спеціальний»: 1) призначений виключно для кого-, чого-небудь; який має особливе значення; 2) який стосується окремої галузі науки, техніки, мистецтва і таке інше; призначений для спеціалістів у цій галузі [50, с. 1364].

Відповідно до чинного законодавства, категорія «спеціальна операція» належить переважно до військової сфери. Відтак це поняття визначено як сукупність узгоджених і взаємопов'язаних за метою, завданнями, місцем та часом спеціальних дій підрозділів Сил спеціальних операцій Збройних Сил України, спрямованих на створення умов для досягнення стратегічних (оперативних) цілей, які проводяться за єдиним задумом самостійно або у взаємодії з військовими частинами, іншими підрозділами Збройних Сил України, інших військових формувань, правоохоронних органів України та інших складових сил оборони для виконання завдань [331]. За такого підходу, основними видами спеціальних операцій сил оборони слід вважати протидиверсійні, диверсійно-розвідувальні операції та операції з організації руху опору на території противника [332].

Щодо кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці, то доцільно розглядати ті види спеціальних операцій, які, з одного боку, є відображенням виняткової необхідності застосування саме військових засобів, а з іншого, – відображенням відповідності засобів забезпечення «національних інтересів» рівню «небезпечних чинників» у вказаній вище сукупності. Вбачається, що до них належать: надання військової допомоги; пошуково-рятувальні операції, зокрема й на неконтрольованій території або території, зайнятій противником; операції щодо гарантування безпеки та евакуації громадян України з району кризової ситуації (збройного конфлікту); операції з визволення полонених, захоплення (ліквідації) зразків зброї і техніки, документів, важливих персон.

Вказана цільова спрямованість спеціальних дій передбачає і досягнення конкретного результату, і отримання відповідного «звіту» (засобами зворотного зв'язку) щодо наслідків кризового реагування саме військовими засобами, за змістом якого буде визначена ефективність самого реагування. Відтак планомірність спеціальної операції зокрема охоплює й планомірність її всебічного забезпечення.

Слід констатувати, що, за усталеною у військовій науці традицією, поняття «всебічне забезпечення» має охоплювати комплекс заходів, спрямованих на створення військам сприятливих умов для виконання поставлених перед ними завдань кризового реагування, зокрема, успішного ведення ними бою, ефективного застосування підрозділів, збереження їх боєздатності, недопущення раптового нападу противника, зниження ефективності його вогню (ударів) по підрозділах, створення сприятливих умов для організованого і своєчасного вступу в бій тощо. Отже, як зазначав В. В. Мацюк [333, с. 209], «всебічне забезпечення» складається з оперативного (бойового), морально-психологічного, матеріально-технічного забезпечення, як основних видів, а всі інші види забезпечення входять до складу цих основних трьох.

Ґрунтуючись на такому підході, вказаним автором безпосередньо визначені та розглянуті такі види всебічного забезпечення як: розвідка; захист від зброї масового ураження; тактичне маскування; інженерне забезпечення; забезпечення радіаційного, хімічного і біологічного захисту; радіоелектронна боротьба та охорона; інформаційно-пропагандистське забезпечення; психологічне забезпечення; військово-соціальна робота; культурно-виховна робота; інформаційно-психологічна протидія; тилове, технічне, ресурсне, матеріальне забезпечення; медичне та фінансове забезпечення; ветеринарне забезпечення [333, с. 209].

У рамках функціонування окремого суб’єкта реагування на кризову ситуації військовими засобами всебічне забезпечення ґрунтується на усвідомленні військовим командиром того, що основою бойового успіху підпорядкованого підрозділу є його забезпечення зброєю, бойовою технікою, боєприпасами, забезпечення безвідмовності їх в роботі під час експлуатації та швидкого їх відновлення (ремонту) у разі пошкоджень і повернення їх в дію, а також своєчасної подачі в підрозділи матеріальних засобів, приготування, доставку та видачу гарячої їжі, питної води, підвезення

боєприпасів, пального, продовольства, організації миття особового складу зі зміною натільної білизни, медичного забезпечення.

Водночас слід мати на увазі, що, здійснюючи реагування на кризову ситуацію, сили оборони керуються принципами всебічного забезпечення, що закріплені у Бойових статутах сухопутних військ, за якими потреба батальйону, роти, взводу, відділення, екіпажу, солдата в матеріальних засобах на бій визначається з урахуванням встановлених норм їх витрачання та нормативів їх збереження на кінець бою. Відтак у підрозділі Збройних Сил України, іншого військового формування чи правоохоронного органу, що входить до складу сил оборони, створюються в установлених розмірах запаси боєприпасів, пального, харчів та інших матеріальних засобів, які зберігаються і перевозяться транспортом підрозділів забезпечення (у бойових та спеціальних машинах), із озброєнням і за участю особового складу.

Подібний підхід застосовується також у діях територіальної оборони під час заходів мобілізації, а також гуманітарного розмінування територій Донецької та Луганської областей. Так, на виконання рішення Президента України та розпорядження начальника Генерального штабу – Головнокомандувача Збройних Сил України від 16.07.2014 щодо створення системи самооборони та озброєння стрілецькою зброєю військовозобов'язаного населення держави у разі відкритої агресії з боку Російської Федерації проти України, у 2014 р. було передбачено організацію загонів самооборони у кожній адміністративно-територіальній одиниці районного значення. У межах заходів із організації самооборони, повноваження щодо яких, відповідно до Закону України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію», Закону України «Про оборону України», п. 45^1 ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», були покладені на місцеві державні адміністрації, а також на органи місцевого самоврядування, на базі військових комісаріатів утворювалися загони оборони як окремі військові формування. Всебічне забезпечення загонів

оборони, крім отримання зброї та боєприпасів, зокрема у Полтавській області, передбачено здійснювати за рахунок місцевої ресурсної бази [334].

Як зазначав В. А. Ситник, ситуації, в яких проводяться спеціальні операції, можливо розглядати або як ситуації, пов'язані з загальним погіршенням оперативної обстановки, або як ситуації, що прямо визначають необхідність застосування сили [335, с. 403–404]. Водночас перший із позначених видів можемо розглядати, як такий, що повною мірою відображає зміст кризової ситуації та потребує кризового реагування, а другий – такий, що засвідчує відсутність кризи (у розумінні «кризової ситуації» як крайнього загострення протиріч [12]), однак у разі масовості чи повторності, а також неможливості застосування сили для запобігання або припинення злочинної діяльності – як передумову кризової ситуації. Відповідно, слід зауважити й на такі висновки вказаного автора: «для вирішення ситуації першої групи найбільш доцільним буде проведення заходів оперативно-розшукового і слідчого характеру …, для вирішення ситуації другої групи характерне використання заходів режимного характеру» [335, с. 404].

Операції сил безпеки у вказаному аспекті є подібними до спеціальних операцій сил оборони і також потребують всебічного забезпечення. Як вказували В. Ф. Гречанінов та В. В. Бегун, експертні дослідження, що проводилися на базі Штабу Цивільної оборони України у 1994 р., засвідчили, що ризики мирного і воєнного часу значною мірою схожі, а методи захисту населення при цьому багато в чому однакові [336, с. 120].

Відповідно до Плану реагування на надзвичайні ситуації державного рівня [337], з метою підвищення ефективності дій та створення умов для успішного виконання поставлених завдань силами цивільного захисту, що беруть участь у заходах з ліквідації наслідків надзвичайної ситуації, організовується їх всебічне забезпечення. Такий самий підхід відображено й у Плані реагування на радіаційні аварії [337], Плані взаємодії органів управління і сил, які залучаються до реагування на надзвичайні ситуації

державного рівня на водних об’єктах [337] та інших оперативних планах сил цивільного захисту та сил безпеки.

Поєднуючи в аспекті, що розглядається, поняття «сили безпеки» та «сили цивільного захисту» слід зауважити на їх зміст та коло органів (підрозділів), які охоплюються ними. Так, як уже зазначалося, в інтересах забезпечення національної безпеки до сил безпеки можуть бути віднесені правоохоронні та розвідувальні органи, державні органи спеціального призначення з правоохоронними функціями, сили цивільного захисту та інші органи, на які Конституцією та законами України покладено функції із забезпечення національної безпеки України [12]. До сил цивільного захисту, відповідно до положень Кодексу цивільного захисту України, належать аварійно-рятувальні формування, спеціалізовані служби та інші формування цивільного захисту, призначені для проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт з ліквідації надзвичайних ситуацій [7].

Основними видами забезпечення під час ліквідації наслідків надзвичайної ситуації є розвідка, інженерне, радіаційне, хімічне, біологічне, гідрометеорологічне, матеріально-технічне, транспортне, медичне, інформаційне забезпечення та охорона публічного (громадського) порядку, які здійснюються силами відповідних спеціалізованих служб цивільного захисту всіх рівнів та суб’єктів господарювання за рішенням керівника робіт з ліквідації наслідків надзвичайної ситуації [337].

Досвід проведення широкомасштабної антитерористичної операції у 2014–2018 рр. засвідчив наявність суттєвих відмінностей і у питаннях планування операції, і її всебічного забезпечення. Так, насамперед, на думку вказаних вище авторів, це стосується питань: підготовки населення і територій до життя і функціонування в умовах можливого воєнного конфлікту (бойових дій), підготовки захисних споруд, проведення занять із різними групами населення, підготовки бажаючих до евакуації з постраждалих регіонів (зони конфлікту), посилення охорони життєво

важливих об’єктів, перевірки систем оповіщення населення, комплексу заходів щодо підвищення мобілізаційної готовності органів управління та сил ДСНС України [336, с. 122].

У цьому випадку забезпечення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт під час ліквідації наслідків надзвичайної ситуації здійснюється відповідно до статутів та інших нормативних документів щодо дій у надзвичайних ситуаціях, які затверджуються відповідними центральними органами виконавчої влади [337], що ставить питання єдиного керівництва та взаємосумісності засобів окремих сил безпеки.

Ще однією важливою проблемою реагування на кризові ситуації засобами сил безпеки є забезпечення постійного управління ними. Для її вирішення суб’єкти, уповноважені на кризове реагування, мають об’єднати власні сили і засоби у Підсистему реагування на надзвичайні ситуації, режим функціонування якої встановлюється відповідно до ст.ст. 11–15 Кодексу цивільного захисту України, а подальші заходи з її всебічного забезпечення визначаються відповідно до Положення про єдину державну систему цивільного захисту, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 09 .01.2014 № 11. В інтересах такого поєднання підсистемі реагування на надзвичайні ситуації мають надаватися у користування телекомунікаційні мережі загального користування і спеціального призначення, а також державні системи пунктів управління та урядового зв’язку [338].

Водночас досвід антитерористичної операції також засвідчив, що саме в операціях сил безпеки збільшується роль фінансового забезпечення. Так, Постановою Кабінету Міністрів України «Про особливості оплати праці працівників, які беруть участь у забезпеченні проведення антитерористичної операції» встановлено, що працівникам установ, закладів та організацій, що фінансуються з бюджету, які беруть участь у забезпеченні проведення антитерористичної операції безпосередньо в районах її проведення, заробітна плата за фактичний час перебування в таких районах підвищується на 50 відсотків (за наявності підтвердних документів), а керівникам інших

суб’єктів господарювання рекомендовано передбачити в колективних договорах норму щодо виплати їх працівникам підвищеного розміру заробітної плати за участь у забезпеченні проведення антитерористичної операції безпосередньо в районах її проведення [339]. Із завершенням АТО та початком Операції об’єднаних сил цей підхід не змінився [340].

Однією зі складових системи всебічного забезпечення реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці України, також є сфера раціонального використання паливно-енергетичних ресурсів (далі – ПЕР), яка і у мирний час, і у стані військового конфлікту є імперативно-нормативним впорядкуванням діяльності спеціальних суб’єктів вказаного реагування, ефективність якої залежить від застосованих цими суб’єктами способів впливу на об’єкти управління.

Особливої актуальності питання використання ПЕР в Україні набувають у період зростання дефіцитності енергоносіїв та їх істотного підвищення вартості споживання. Але більшою загрозою для сфери діяльності паливно-енергетичного комплексу (далі – ПЕК), крім агресивної політики Росії з реалізацією проектів «Північній потік-2» і «Турецький потік», є неспроможність державної влади, з огляду на неосяжні природні ресурси нафти і газу, до раціонального його використання, які, сприяючи настанню кризової ситуації у політичній, соціальній та економічній сферах, негативно впливають на ефективність розвитку української державності.

Зазначені проблеми, які вказують на невирішеність визначених питань, в Україні досліджувалося не достатньо. Усе це свідчить про актуальність зазначеного напряму дослідження та зумовлює необхідність подальших розробок у цій сфері.

Тривалий час вважалося, що природа є невичерпним джерелом природних ресурсів, матеріалів і речовин, а відтворення цих благ, відновлення таких природних чинників, як земля, вода, флора, фауна тощо, – справа самої природи, що не має відношення до суспільного виробництва. До науково-технічної революції економічна і екологічна

системи, розвиваючись паралельно і рівномірно, не створювали проблемних ситуацій для прогресу людського суспільства. Такий підхід існував доти, доки природа забезпечувала відновлення природних ресурсів в кількості, що перевищує потреби виробництва, і доки відходи виробництва були настільки незначні, що не створювали помітного негативу для довкілля.

Економічна діяльність людей здебільшого органічно «входила» до екологічних процесів, пов'язаних із негативним впливом виробничої діяльності на природне довкілля, й мала зазвичай локальний характер. Ситуація змінилася, коли в науці і техніці, у використанні їх досягнень відбулося стрімке зростання, що призвело до науково-технічної революції, яка ознаменувала якісно новий етап в розвитку людства на шляху прогресу. Одночасно з позитивними результатами науково-технічна революція спричинила незворотні екологічні наслідки. З'явилися симптоми порушення екологічної рівноваги.

Подальший розвиток, особливо в XX ст., призвів до значного збільшення споживання ПЕР, причому, у геометричній прогресії. Лише енергетична криза 1970-х рр., наслідком якої було значне подорожчання енергоносіїв, поставила питання їх раціонального використання.

Відтак більшість країн Західної Європи та Північної Америки комплексно підійшли до розв'язання проблеми енергоносіїв, значні кошти було спрямовано на розвиток енергозберігаючих технологій. Окрім того, було прийнято низку міжнародних нормативно-правових актів та (на їх основі) національних законів, якими суттєво підвищувався рівень відповідальності за марнотратне витрачання ПЕР під час реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці.

Проаналізоване свідчить, що розвиток паливно-енергетичного комплексу, забезпечення суспільства енергетичними ресурсами є однією з найважливіших проблем будь-якої держави під час реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці.

Проблема енергоефективності є вкрай актуальною для України: попит на енергоресурси зростає, тоді як запаси традиційних видів палива щороку зменшуються. У сфері забезпечення енергоносіями Україна змушена передусім покладатися на їхній імпорт. У її енергетичному балансі перше місце посідає природний газ, за яким слідують вугілля, атомна енергетика та нафта.

В Україні є проблема зношеності обладнання ПЕР. Відтак Україна є на порозі техногенних аварій.

В останні роки майже перед усіма країнами світу постала проблема обмеженості ПЕР. Особливо загострилось це питання в індустріально розвинених країнах.

Нині споживання енергоресурсів у світі розподілене надзвичайно нерівномірно. Приблизно 80% споживаних енергоносіїв витрачають промислово розвинені країни, в яких проживає лише близько 25% населення земної кулі. Зокрема, населення США становить 5% від загальносвітового, а споживає 27,2% ПЕР світу. Розподіл умовного палива на одиницю населення виглядає приблизно так: житель США на рік споживає 11 тон, Німеччини – 6, країн «третього світу» – усього лише 0,5 тон. Для деяких країн Африки і Азії ця величина ще менша. Щоб виразніше уявити нерівномірність споживання ПЕР, достатньо навести такий приклад. Споживання палива тільки німецькими легковими автомобілями на рік відповідає споживанню палива більш, ніж 300 млн жителів Африки за цей період. Відтак до 2020 р. світове паливоспоживання становитиме 22 млрд тон умовного палива за нинішнього рівня близько 16 млрд тон [341].

Якщо зауважити на законодавство США в енергетичній сфері, слід зазначити, що в 1978 р. на федеральному рівні затверджено Національний закон про енергетику (National Energy Act of 1978 – NEA). Цей документ, окрім встановлення принципів енергетичної політики держави, її енергетичної безпеки містить положення щодо використання енергоносіїв, діяльності енергогенеруючих компаній, їх оподаткування тощо [342].

Світовий досвід свідчить, що кожна держава шукає свої шляхи виходу з енергетичної кризи, але загальним для всіх країн є визнання енергозбереження як однієї з основних засад реалізації державної енергетичної політики.

Позитивним для розвитку ПЕК є те, що Україна має значні потужності для перероблення нафти та величезні підземні газосховища для зберігання газу.

За прогнозними проектами Європейської комісії, Світової енергетичної ради та Міжнародного енергетичного агентства до 2020 р., в умовах очікуваного розвитку світової економіки та приросту населення з 5,1 до 8 млрд осіб, у світі передбачається збільшення споживання електроенергії на 50–100%, у порівнянні із рівнем останніх років XX ст.

Нині ПЕК України характеризується технологічною відсталістю, зношеністю промислово-виробничих фондів (на 65–75%), браком коштів на їх оновлення, недостатніми обсягами геологорозвідувальних робіт стосовно нафти й газу та введення в експлуатацію перспективних родовищ, неактивною політикою диверсифікації джерел нафто- і газопостачання тощо [343].

Проте, як зазначає Д. Лов, вдале географічне розташування України на основних шляхах транспорту природного газу від потенційно найбільших у світі газовидобувних регіонів Росії та Центральної Азії ставить Україну в ряд країн, які можуть бути гарантом забезпечення споживачів країн ЄС природним газом, робить надійними її політичні і економічні позиції на міжнародному ринку енергоносіїв, полегшує вирішення складної проблеми газозабезпечення своєї економіки та енергетики за рахунок сплати за послуги з транзиту експортного газу територією України валютою чи газом [344].

Чи не найбільше уваги питанням використання ПЕР приділялося і приділяється країнами Європейського Співтовариства. План дій ЄС із енергоефективності на період до 2020 р. містить положення та механізми

протидії марнотратному витрачанню паливно-енергетичних ресурсів, які відсутні в українському законодавстві.

Експерти зазначають, що Україна споживає вдвічі більше газу на виробництво одиниці валового внутрішнього продукту у порівнянні з Німеччиною. І якщо Німеччина, як один із найбільших споживачів газу в Західній Європі, залежить від Російського газу на 35%, то Україна – на 75%

В ЄС нині немає спільної політики стосовно розвитку ядерної енергетики. Кожна з країн-членів Співтовариства визначає її самостійно. Великий вплив на розвиток ядерної енергетики у європейських країнах мала аварія на ЧАЕС. Після неї у країнах Євросоюзу понад 10 років не будували АЕС чи нові енергоблоки на діючих станціях [346].

Із 2006 р. у Європі набула чинності директива «Енергетичні характеристики будівель», положення якої відобразилися в національному законодавстві країн-членів Євросоюзу. Зокрема, положення директиви ЄС введені в національний закон EnEv, що належить до енергозбереження [347].

Одним із найбільших недоліків українського законодавства у сфері протидії марнотратному витрачанню ПЕР є недостатня опрацьованість нормативно-правової бази. Чинні законодавчі акти є актами непрямої дії і потребують доопрацювання та прийняття багатьох підзаконних актів, що створює плутанину та робить протидію нераціональному використанню ПЕР менш ефективною.

Окрім того, констатуючи те, що Україна нині, будучи залежною від імпорту нафто-газової сировини, у розпорядженні якої діють не на повну потужність Прикарпатський, Дніпропетровсько-Донецький та Причорноморський (із урахуванням відтоку від України Донецького та Кримського нафтогазоносних регіонів) видобувні родовища, і у кризовій ситуації, в якій вона перебуває, рівень підвищення потужності ПЕК потребує прийняття та реалізації нової, з урахуванням сучасних вимог, злагодженої цілеспрямованої стратегії інноваційно-інвестиційного його розвитку, із

залучення вітчизняної та іноземної інвестицій у розвідці та видобутку нафти та газу.

Ще одна основна проблема, яка впливає на кризову ситуацію у ПЕК, – це невирішеність питань, пов'язаних із розробленням тисячі законсервованих свердловин і десятків перспективних родовищ, які є нереалізованими. І це за потужності близько 600 млрд кубометрів запасів газу в Україні?! Причина полягає у корумпованості політиків та «утаємлених» власників компаній, які через «брудні» схеми привласнили їх. Наприклад, у Полтавській області обласна рада блокує видачу ліцензій державній компанії «Укргазвидобування». Депутати не дали дозволу щодо проведення робіт на 15 нафтогазових ділянках, на яких, за даними компанії, за рік можна виробити близько 1 млрд кубів газу. Схожа ситуація і в Харківській області, де проти видобутку виступають місцеві політики та активісти екологічних організацій [348].

Аналізуючи Міжнародне співробітництво України в сфері протидії марнотратному витрачанню паливно-енергетичних ресурсів, слід констатувати, що воно реалізує свою діяльність у трьох вимірах:

регіональному (в межах двосторонньої угоди або між членами регіональних міждержавних об'єднань, таких як Співдружність Незалежних Держав);

2) європейському (шляхом підписання угод з керівними органами Європейського Союзу або ратифікації раніше укладених Європейським Союзом або Європейським співтовариством угод);

3) світовому (резолюції ООН, багатосторонні міжнародні угоди тощо).

В Україні проведення єдиної державної політики у сфері ефективного використання ПЕР та енергозбереження; забезпечення збільшення частки альтернативних видів палива у балансі попиту та пропонування енергоносіїв; створення державної системи моніторингу виробництва, споживання, експорту та імпорту енергоносіїв, удосконалення системи обліку та контролю за споживанням енергетичних ресурсів; створення системи енергетичного аудиту та енергетичного менеджменту належить до компетенції

Національного агентства України з питань забезпечення ефективного використання енергетичних ресурсів (далі – НАЕР).

Досягненням останніх років стала розроблена НАЕР Державна цільова економічна програма енергоефективності на 2010–2020 рр., яка передбачає створення умов для наближення енергомісткості валового внутрішнього продукту України до рівня розвинутих країн і стандартів ЄС, а також підвищення ефективності використання ПЕР і посилення конкурентоспроможності національної економіки.

Відтак, на думку голови правління Альянсу «Нова енергія України» Валерія Боровика, впродовж найближчих декількох років Україна може видобувати 1 млрд кубометрів газу щорічно. За його словами, «… Україна поки має різні оцінки запасів сланцевого газу. За оцінками Міненергетики США – це 1,2 трильйона кубічних метрів. А за нашими даними – 5 трильйонів. Але незалежний аудит можна буде зробити, пробуривши перші свердловини, а для цього потрібно 3–4 роки». Саме тому, як зазначив В. Боровик, про технічний видобуток газу – близько 1 млрд кубів – можна стверджувати лише через п’ять років. Водночас експерт наголосив, що найбільш оптимістичний сценарій передбачає вихід на видобуток 20 млрд куб. м газу щорічно.

«За 7–10 років можна дійти до 10–20 мільярдів кубометрів газу в залежності від тих бурінь і тих покладів, які ми будемо бачити через три роки...», – підсумував він [349].

Відтак, як зазначає Н. А. Ушаков, аналізуючи міжнародне співробітництво України в сфері протидії марнотратному витрачанню ПЕР, реалізація принципів міжнародного права має бути орієнтована на досягнення таких цілей:

– управління використанням ресурсів суші, моря і атмосфери в напрямі забезпечення їх оптимальної продуктивності;

– охорона природи як частини діяльності у сфері соціально-економічного розвитку і поліпшення умов життя населення [350].

Підсумовуючи зазначене, слід вказати, що на сучасному етапі розвитку ПЕК, із метою його удосконалення та досягнення енергетичної незалежності України, органи державної влади мають спрямувати свою діяльність на:

– вдосконалення законодавства у сфері видобутку та використання нафтових та газових родовищ;

– створення сприятливих умов для залучення та використання державних та іноземних інвестицій;

– внесення змін до ст. 185 Податкового кодексу України щодо зменшення податку за визначення інжинірингових послуг;

– увідповіднення положення бухгалтерського обліку України Міжнародним стандартам фінансової звітності у питаннях видобутку та реалізації нафти та газу, а також використання для цього обладнання;

– створення, з метою захисту навколишнього природного середовища, сприятливих умов для розвитку відновлюваної енергетики та заміщення традиційних джерел енергії в Україні;

– внесення зміни до кримінального, адміністративного, земельного та фінансового законодавства щодо посилення відповідальності за розроблення і користування нафтовими та газовими родовищами.

4.4 Розвиток нормативно-правового забезпечення з реагування на кризові ситуації, що супроводжуються збройним протистояннямн

Антитерористична операція, а згодом – Операція об’єднаних сил в деяких районах Донецької та Луганської областей визначили надактуальність дослідження підходів реагування військових формувань та правоохоронних органів спеціального призначення на кризові ситуації. Україна не є винятком у цьому аспекті. Нині виникає значна кількість збройних конфліктів в світі. Отже, поглиблене дослідження нормативно-правових механізмів впливу на кризові ситуації не тільки дає змогу підвищити дієвість та ефективність управлінської діяльності за надзвичайних умов функціонування, а й можливість визначити оптимальні заходи щодо їх врегулювання.

У наукових джерелах останніх років окремим питанням правові засади діяльності військових формувань і правоохоронних органів в умовах збройного протистояння розглядалися у роботах А. В. Басова, С. В. Бєлая, Ю. В. Дубка, О. В. Гуляка, І. В. Євтушенка, С. О. Кузніченка, В. А. Лаптія, С. О. Магди, В. Я. Настюка, О. В. Негодченка, Г. М. Перепелиці, В. М. Плішкіна, М. Б. Саакяна, М. П. Стрельбицького, Д. В. Талалая, О. С. Шаптали та ін. Означеними науковцями зроблено значний доробок у дослідження проблем службово-бойової діяльності військових формувань та правоохоронних органів спеціального призначення в умовах збройного протистояння, однак вони досліджували окремі питання реагування на збройні конфлікти. Ґрунтовного дослідження нормативно-правового забезпечення з реагування на кризові ситуації, що супроводжуються збройним протистоянням, не здійснювалось, відтак тематика дослідження є актуальною.

Основу нормативно-правового забезпечення з реагування на кризові ситуації, що супроводжуються збройним протистоянням, становлять

вітчизняні нормативно-правові акти та міжнародні, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Основним законом України, який визначає державний устрій, порядок і принципи функціонування законодавчих, виконавчих та судових органів влади, права й обов'язки держави, суспільства та громадян тощо, є Конституція України. Конституція визначає (ст. 17), що захист суверенітету і територіальної цілісності України є найважливішими функціями держави, оборона України та захист суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності покладаються на Збройні Сили України, а забезпечення державної безпеки і захист державного кордону України – на відповідні військові формування та правоохоронні органи держави [34].

У Конституції зазначено повноваження Верховної Ради України щодо запровадження механізмів реагування на кризові ситуації, що супроводжуються збройним протистоянням (пп. 9, 12^1, 31 ст. 85) [34]. Не менш важливим є закріплення повноважень Президента України в цій сфері (пп. 1, 17–20 ст. 106) [34].

Відповідно до Конституції України, координаційним органом з питань національної безпеки і оборони при Президентові України є Рада національної безпеки і оборони України, функціями якої є «внесення пропозицій Президентові України щодо реалізації засад внутрішньої і зовнішньої політики у сфері національної безпеки і оборони, координація та здійснення контролю за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони у мирний час та координація та здійснення контролю за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони в умовах воєнного або надзвичайного стану та при виникненні кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України» [34].

Основні засади державної політики, спрямованої на захист національних інтересів і гарантування в Україні безпеки особи, суспільства і держави від зовнішніх і внутрішніх загроз в усіх сферах життєдіяльності, до

2018 року визначалися відповідно до Закону України «Про основи національної безпеки України» [13]. На наш погляд, у світлі останніх подій в Україні та у контексті питання, що розглядається, є доцільним повернення до використання визначення поняття «воєнна організація держави», що було передбачено у цьому Законі, а саме «сукупність органів державної влади, військових формувань, утворених відповідно до законів України, діяльність яких перебуває під демократичним цивільним контролем з боку суспільства і безпосередньо спрямована на захист національних інтересів України від зовнішніх та внутрішніх загроз» [13].

Іншим важливим правовим інститутом, який був закріплений вказаним нормативно-правовим актом, був інститут «національних інтересів» із визначенням відповідного поняття як «життєво важливих матеріальних, інтелектуальних і духовних цінностей Українського народу, визначальних потреб суспільства і держави, реалізація яких гарантує державний суверенітет України та її прогресивний розвиток» [13]. Про співвідношення «національних цінностей» та «національних інтересів» у чинному Законі України «Про національну безпеку України» уже зазначалося. На підставі викладеного, слід наголосити, що положення Закону України «Про основи національної безпеки України» щодо суті воєнної організації слід вважати основоположними для всієї чинної системи нормативно-правового забезпечення з реагування на кризові ситуації, що супроводжуються збройним протистоянням. Водночас також слід зважати, що закладені Законом України «Про національну безпеку України» та низкою концептуальних рішень щодо розбудови сектору безпеки і оборони засади його формування та функціонування в умовах реагування на кризові ситуації, що загрожують збройним протистоянням, ще не знайшли свого відображення у нормативно-правових основах бойової та службово-бойової діяльності сил оборони та сил безпеки.

Прикладом цього можуть бути бойові статути, нові редакції яких все ще перебувають на стадії розроблення.

Вказане також підтверджує й такий важливий із точки зору реагування на кризові ситуації, що супроводжуються збройним протистоянням, нормативно-правовий акт, як Стратегія національної безпеки України 2015 року (Стратегія 2015 р.) [10], яка була спрямована на реалізацію до 2020 р. визначених нею пріоритетів державної політики національної безпеки, зокрема щодо можливості застосування сили під час вирішення внутрішньодержавних конфліктів, які супроводжуються збройним протистоянням .

Серед основних цілей Стратегії 2015 р. важливо виокремити «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» [10]. Нині особливо важливими є розділи 3 («Актуальні загрози національній безпеці України») та 4 («Основні напрями державної політики національної безпеки України»). Отже, на наш погляд, Стратегія все ще має основне значення, оскільки відповідає сучасним викликам і загрозам безпеки держави, а також визначає основоположні позиції з реагування сил сектору безпеки і оборони на кризові ситуації, що супроводжуються збройним протистоянням.

Ще одним важливим нормативно-правовим актом є Воєнна доктрина України, яка є «системою поглядів на причини виникнення, сутність і характер сучасних воєнних конфліктів, принципи і шляхи запобігання їх виникненню, підготовку держави до можливого воєнного конфлікту, а також на застосування воєнної сили для захисту державного суверенітету, територіальної цілісності, інших життєво важливих національних інтересів»

прогнозування воєнно-політичної обстановки та високої готовності до оборони. З-поміж розділів Воєнної доктрини необхідно виокремити п’ятий процесу прийняття рішення управління ризиками відіграє першочергове значення, оскільки нині в інтересах зниження ризиків створюється інтегрована система управління ризиками, в основу діяльності якої буде закладено моніторинг розвитку складових сектору безпеки і оборони [65].

Ще одним значущим нормативно-правовим актом забезпечення реагування на кризові ситуації, що супроводжуються збройним протистоянням, із огляду на її зміст, є Концепція розвитку сектору безпеки і оборони України 2016 року (Концепція 2016 р.) [11]. Концепцією 2016 р. визначено, що основною метою реформування та розвитку сектору безпеки і оборони є формування та підтримання спроможностей, що дасть змогу гарантовано забезпечити адекватне і гнучке реагування на весь спектр загроз національній безпеці України, раціонально використовуючи наявні у держави можливості і ресурси [11].

Відповідно до Концепції 2016 р., для ефективного розвитку сектору безпеки і оборони в сучасних умовах найбільш перспективними є заходи щодо забезпечення ефективної координації та функціонування державної системи кризового реагування; удосконалення системи державного прогнозування та стратегічного планування, системи планування застосування військ (сил) і засобів сектору безпеки і оборони на основі принципів і стандартів ЄС та НАТО та налагодження і підтримання взаємодії з авторитетними міжнародними організаціями та державами, спрямованої на нейтралізацію негативних наслідків прямих, позаконвенційних, гібридних та інших актів агресії проти України [11].

Також важливими шляхами досягнення необхідних спроможностей складових сектору безпеки і оборони є раціональний розподіл завдань у секторі безпеки і оборони, формування системи управління силами безпеки

і оборони та створення єдиної системи ситуаційних центрів державних органів для забезпечення взаємодії цієї системи із Ситуаційним центром НАТО [11].

Отже, доцільною нині є актуалізація питання міжвідомчої взаємодії складових сектору безпеки і оборони та створення сучасних ситуаційних центрів. А проведена в рамках комплексного огляду сектору безпеки і оборони оцінка стану воєнної безпеки держави, а також набутий досвід участі складових сектору безпеки і оборони у антитерористичній операції спонукали на розроблення Стратегічного оборонного бюлетеня України [11]. В ньому серед основних проблем функціонування сил оборони визначено відсутність чіткого розподілу відповідальності за формування та застосування сил оборони, що негативно позначається на здатності керівництва держави здійснювати ефективне управління у сфері оборони; відсутність об'єднаного керівництва силами оборони, яке здійснювалося би відповідно до принципів і стандартів, прийнятих державами-членами НАТО та надмірність обсягів та неактуальність нормативно-правової бази у сфері оборони [11].

На наш погляд, основною метою Бюлетеня є Стратегічна ціль: Об'єднане керівництво силами оборони, що здійснюється відповідно до принципів і стандартів, прийнятих державами-членами НАТО, яке поставлене до кінця 2020 р. і має забезпечити очікуваний результат зі створення системи управління силами оборони на основі нового розподілу повноважень, функцій, завдань, обов'язків і відповідальності у сфері оборони, що відповідає принципам, прийнятим у державах-членах НАТО.

Задля цього поряд із іншими відокремлюються й оперативна ціль – «удосконалення системи військового керівництва силами оборони шляхом розмежування питань формування та підготовки військ (сил) від їх

застосування» [351] – та завдання «забезпечення ефективної міжвідомчої координації та взаємодії складових сил оборони» [351].

Важливим показником цього завдання є створення ефективної координації дій органів публічної влади, на які покладається забезпечення оборони держави (оборонна реформа, застосування сил оборони та формування оборонних спроможностей). Термін виконання – до кінця 2020 р.

Щодо міжнародних нормативно-правових актів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, які є невід'ємною частиною нормативно-правового забезпечення з реагування на кризові ситуації, що супроводжуються збройним протистоянням, то Закон України «Про міжнародні договори України» [352] встановлює порядок укладення, виконання та припинення дії міжнародних договорів України з метою належного забезпечення національних інтересів, здійснення цілей, завдань і принципів зовнішньої політики України, закріплених у Конституції та інших нормативно-правових актах. Головні норми міжнародного гуманітарного права також визначені у Гаазьких конвенціях та деклараціях 1899 р. і 1907 р. протоколах до них 1977 р. [354], Резолюціях Генеральної Асамблеї ООН [355] та інших міжнародних нормативно-правових актах. Правовий статус особи, права і свободи закріплені Загальною декларацією прав людини [356], Міжнародним пактом про громадянські і політичні права [357], Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод [358] та іншими нормативно-правовими актами.

Висновки до четвертого розділу

У цьому розділі, зміст якого частково відображено в статтях [359; 360], досліджено загальні положення концепції реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці України.

Доведено, що реалізація поставлених у Стратегії національної безпеки України та Концепції розвитку сектору безпеки і оборони України завдань щодо формування на основі Воєнної організації держави правоохоронних органів спеціального призначення, воєнно-промислового комплексу та представників громадськості, які виявляють бажання долучатися до заходів із реалізації національної безпеки сектору безпеки і оборони країни як цілісного функціонального об'єднання, яке має забезпечувати адекватне і гнучке реагування на кризові ситуації, раціонально використовувати відповідні спроможності, що є пріоритетом політики національної безпеки.

Забезпечуючи одночасне виконання таких стратегічних завдань, як утворення сектора безпеки і оборони, інтеграція до євроатлантичних структур безпеки та удосконалення реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, державні органи та посадові особи, на яких законом покладено повноваження у сфері безпеки і оборони, мають скорегувати свої підходи до механізму кризового реагування в аспектах:

1) формування переліку потенційних ризиків (загроз) із паритетною концентрацією уваги і на загрозах прямого нападу на територію країни, і невійськових ризиках й загрозах невійськового характеру;

2) удосконаленні національних систем раннього запобігання та кризового реагування у напрямі їх об'єднання в єдину державну систему, а також розширення взаємодії такої системи з країнами-членами Ради Євро-Атлантичного Партнерства;

3) розроблення концептуальних засад утворення та функціонування інформаційно-аналітичної (розвідувальної) системи запобігання кризовим

ситуаціям, що загрожують національній безпеці, та її віднесення у разі утворення до відання РНБО.

Умовами розгляду ситуації, як такої, що загрожує національній безпеці, є наявність кваліфікованих за фізичною, хімічною, біологічною чи іншою дією (впливом) небезпечних чинників, негативних наслідків тощо. Параметри дії (впливу) мають бути співрозмірні негативним наслідкам, утворювати «причинно-наслідкові» зв'язки тощо, що у сукупності й дає можливість виявляти та визначати (кваліфікувати) явище, тенденцію та/або чинник, які унеможливлюють чи ускладнюють або можуть унеможливити чи ускладнити реалізацію національних інтересів та збереження національних цінностей України, як загрозу національній безпеці України. Відповідно, розуміння вказаної залежності є запорукою ефективності кризового реагування, а заходи, спрямовані на впровадження отриманого наукового результату, є заходом його удосконалення.

Здійснення ефективного кризового реагування безпосередньо має сприйматися лише як відповідь сектору безпеки і оборони на певні події та їх наслідки без вказівки на наслідки самого реагування. Здійснюючи тлумачення категорії «реагування» у сенсі кризового реагування, законодавець використовує й поняття «вирішення кризи», яке, своєю чергою, побудоване за значенням слова «вирішувати». Відтак на рівні концептуальних положень удосконалення кризового реагування доцільно розглядати «реагування» як дію у стані, що передує удосконаленню, та «вирішення» як дію, яка внаслідок удосконалення призвела до суспільно-корисного результату.

Сучасна державна політика України у сфері реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, може бути визначена як політичний процес управлінського впливу на кризову ситуацію з боку центральних органів виконавчої влади України та їх структурних (територіальних) підрозділів, що належать до складових сектору безпеки і оборони України, який, відповідно, опирається на безпосереднє застосування

державних владних повноважень і під час розроблення, й під час здійснення регулюючого та організуючого впливу на всі компоненти і аспекти функціонування та розвитку суспільства за допомогою розміщення сил і засобів забезпечення національної безпеки, розподілу та перерозподілу матеріальних цінностей, інших заходів.

Правове регулювання відносин, що виникають в умовах кризових ситуацій, здійснюється за допомогою нормативно-правових актів, які регламентують застосування заходів надзвичайного характеру. Кризові ситуації потребують нормативного впливу, що відрізняється від наявного в нормальних умовах. Правове регулювання за таких умов визначається спеціальними адміністративно-правовими режимами.

Нині, відповідно до законодавства України, спеціальними адміністративно-правовими режимами є воєнний стан, надзвичайний стан та зона надзвичайної екологічної ситуації. Всі ці адміністративно-правові режими можуть бути запровадженні під час виникнення кризової ситуації.

Прийняття Закону України «Про боротьбу з тероризмом» ввело в дію новий вид особливого адміністративно-правового режиму – режим антитерористичної операції. Нині, з огляду на складну воєнну обстановку в деяких районах Донецької та Луганської областей, прийнято Закон України «Про військово-цивільні адміністрації». Важливо зазначити, що військово-цивільні адміністрації є органом публічної влади, що реалізують та забезпечують режим антитерористичної операції.

Стан всебічного забезпечення військових формувань та правоохоронних органів традиційно розглядається як один із головних чинників, що визначає успіх в їх операціях. Закріплення у стратегічних документах сектору безпеки і оборони євроатлантичної інтеграції національних безпекових систем потребує розроблення національної моделі всебічного забезпечення реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці.

Щодо кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці, доцільно розглядати ті види спеціальних операцій які, з одного боку, є відображенням виняткової необхідності застосування саме військових засобів, а з іншого, – відображенням відповідності засобів забезпечення «національних інтересів» рівню «небезпечних чинників» у вказаній вище сукупності. Вбачається, що до них належать: надання військової допомоги; пошуково-рятувальні операції, зокрема й на неконтрольованій території або території, зайнятій противником; операції щодо гарантування безпеки та евакуації громадян України з району кризової ситуації (збройного конфлікту); операції з визволення полонених, захоплення (ліквідації) зразків зброї і техніки, документів, важливих персон.

Розвиток паливно-енергетичного комплексу та забезпечення суспільства енергетичними ресурсами є однією з найважливіших проблем будь-якої держави під час реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці. Водночас сектор енергоефективності має насамперед ґрунтуватися на демократії, прозорості та ініціативності громадян, що сприятиме економічному розвитку та більш ефективному впровадженню досвіду передових країн світу.

Одним із найбільших недоліків українського законодавства у сфері протидії марнотратному витрачанню паливно-енергетичних ресурсів є недостатня опрацьованість нормативно-правової бази. Чинні законодавчі акти є актами непрямої дії і потребують доопрацювання та прийняття багатьох підзаконних актів, що створює плутанину та робить протидію нераціональному використанню паливно-енергетичних ресурсів менш ефективною.

Позитивним для розвитку паливно-енергетичного комплексу є те, що Україна має значні потужності для перероблення нафти та величезні підземні газосховища для зберігання газу. Для розвитку нині паливно-енергетичного комплексу, з метою його удосконалення та досягнення енергетичної незалежності України, органи державної влади під час реагування на кризові

ситуації, що загрожують національній безпеці, мають спрямувати свою діяльність на:

– вдосконалення законодавства у сфері видобутку та використання нафтових та газових родовищ;

– створення сприятливих умов для залучення та використання державних та іноземних інвестицій;

– внесення змін до ст. 185 Податкового кодексу України щодо зменшення податку за визначення інжинірингових послуг;

– увідповіднення положення бухгалтерського обліку України Міжнародним стандартам фінансової звітності у питаннях видобутку та реалізації нафти та газу, а також використання для цього обладнання;

– створення з метою захисту навколишнього природного середовища сприятливих умов для розвитку відновлюваної енергетики та заміщення традиційних джерел енергії в Україні;

– внесення зміни до кримінального, адміністративного, земельного та фінансового законодавства у питаннях посилення відповідальності за розроблення і користування нафтовими та газовими родовищами.

Визначальними та основними нормативно-правовими актами, що регламентують питання реагування військових формувань та правоохоронних органів спеціального призначення на кризові ситуації, що супроводжуються збройним протистоянням, є Конституція України, Стратегія національної безпеки України, Воєнна доктрина України, Концепція розвитку сектору безпеки і оборони України та Стратегічний оборонний бюлетень України.

Воєнна доктрина, як основа реагування на кризові ситуації, що супроводжуються збройним протистоянням, розглядає використання можливостей міжнародних організацій сфери безпеки. Нині це є вкрай актуальним напрямом, що потребує подальшого розвитку та всебічної підтримки.

Питання міжвідомчої взаємодії військових формувань та правоохоронних органів спеціального призначення дуже складне і потребує

першочергового вирішення. Тому важливою є оперативна мета Стратегічного оборонного бюлетеня України з удосконалення системи військового керівництва силами оборони шляхом розмежування питань формування та підготовки військ (сил) від їх застосування та завдання із забезпечення ефективної міжвідомчої координації та взаємодії складових сил оборони.

Дотримання норм міжнародного гуманітарного права, а також прав і свобод осіб під час запровадження механізмів реагування на кризові ситуації, що супроводжуються збройним протистоянням, є обов'язковою та неухильною вимогою сучасної демократичної держави.

Зважаючи на загальний напрям формування сектору безпеки і оборони країни у подальших наукових дослідженнях кризового реагування доцільно розглядати всебічне забезпечення як комплекс заходів спеціального (цільового) спрямування, що залежить від повноважень суб'єкта кризового реагування, здійсненної ним оцінки небезпечних чинників кризової ситуації, віднесення відповідної операції до компетенції сил безпеки (сил оборони), задіяного спеціального правового режиму у межах території проведення операції. У більшості випадків, окрім прямо визначених у законі, всебічне забезпечення кризового реагування не має бути пов'язане зі суспільними відносинами державного матеріального резерву

РОЗДІЛ 5
ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ВІЙСЬКОВИХ ФОРМУВАНЬ ТА ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ ЩОДО РЕАГУВАННЯ НА КРИЗОВІ СИТУАЦІЇ, ЩО ЗАГРОЖУЮТЬ НАЦІОНАЛЬНІЙ БЕЗПЕЦІ НА ОСНОВІ СПРОМОЖНОСТЕЙ ВІЙСЬКОВИХ ФОРМУВАНЬ ТА ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ

5.1 Розвиток планування та здійснення реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці на основі спроможностей

Безсумнівним твердженням є те, що будь-які питання безпеки актуальні для України, а подальший розвиток та загальний успіх нашої держави неможливий без вирішення проблем формування систем реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці у складі складових сектору безпеки і оборони.

Чинне законодавство покладає основні функції забезпечення національної безпеки, захисту державного суверенітету, територіальної цілісності, конституційного ладу, суспільних цінностей, прав і свобод громадян саме на сектор безпеки і оборони, формуючи відтак набір вимог до кадрового забезпечення сектору безпеки і оборони, зокрема й щодо реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці. Як зазначала А. Є. Іванова, «на протязі багатьох років існування Української держави велася робота щодо реформування сектору безпеки і оборони, було розроблено низку варіантів Концепції реформування, які відображали діаметрально протилежні погляди керівників різних державних органів, не містили єдиної перспективної моделі структури Сектору та концепції реформування правоохоронних органів України, … не було кваліфіковано встановлено, що собою являє система сектору безпеки, які її складові, які механізми взаємодії всередині системи» [361, с. 34].

Також вказаний автор наголошувала на двох основних проблемах утворення сектору безпеки і оборони: по-перше, відсутності керованості процесами розвитку суб'єктів, безсистемності та нераціональному розподілу ресурсів між окремими складовими сектору, можливості виникнення суттєвих суперечностей, що, відповідно, провокує протистояння силових структур; по-друге, необхідності реформування кадрової політики сектору безпеки і оборони України. Щодо останньої вона зауважує на: «необхідність формування інституту кадрового резерву вищих офіцерських кадрів; розробку концепцій підготовки керівників-професіоналів та освітньо-кваліфікаційні вимоги до них; запровадження якісного, неупередженого відбору професіоналів для виконання функціональних завдань у сфері національної безпеки; модернізацію системи базового і професійного навчання з метою забезпечення необхідної професійної підготовки; вдосконалення засобів мотивації для особового складу» [361, с. 35].

З іншого боку, як на те вказують автори монографії «Сектор безпеки і оборони України: теорія, стратегія, практика», для вирішення зазначених вище та інших проблем Воєнною доктриною України, Концепцією розвитку сектору безпеки і оборони України, Стратегічним оборонним бюлетенем України визначена необхідність раціонального розподілу завдань та відповідальності сектору безпеки і оборони країни за конкретні напрями оборони держави, окреслені теоретичні та правові основи стратегічного планування їх розвитку та необхідних їм спроможностей тощо [362]. Також ними наголошено на висвітленні основних проблем удосконалення функціонування сектору безпеки і оборони та його складових у змісті чинних Стратегії національної безпеки України та Стратегічного оборонного бюлетеня, за якими система забезпечення національної безпеки і оборони України загалом визнана неефективною [362].

Отже, слід зважати, що у п. 3.2 Стратегії національної безпеки України «несформованість сектору безпеки і оборони України як цілісного функціонального об'єднання, керованого з єдиного центру; інституційна

слабкість, непрофесійність, структурна незбалансованість його органів; недостатність ресурсного забезпечення та неефективне використання ресурсів; відсутність ефективних зовнішніх гарантій безпеки; діяльність незаконних збройних формувань, зростання злочинності, незаконне використання вогнепальної зброї» віднесені до актуальних загроз національній безпеці [10], а у вступі до положень Стратегічного оборонного бюлетеня (далі – СОБ) України від 2016 року «відсутність чіткого розподілу відповідальності за формування та застосування сил оборони; відсутність об'єднаного керівництва силами оборони, яке здійснювалося б відповідно до принципів і стандартів, прийнятих у державах-членах НАТО; надмірність обсягів та неактуальність нормативно-правової бази у сфері оборони; наявність корупційних проявів у системі забезпечення військ (сил), що знижує їх спроможність виконувати покладені на них завдання; низька ефективність системи оперативного (бойового) управління, зв'язку, розвідки та спостереження; неспроможність ефективно реагувати на зростаючу кількість та потужність кібератак й протистояти кіберзлочинності; недосконаліть процедур оборонного планування, недостатня їх узгодженість з бюджетним процесом, недосконаліть механізмів програмного управління оборонними ресурсами; недостатні оперативні (бойові, спеціальні) спроможності сил оборони; відсутність ефективної об'єднаної системи логістики, яка здатна би підтримувати роботу всіх складових сил оборони; критично низький рівень оперативних запасів матеріально-технічних засобів; відсутність автоматизованої системи управління у сфері матеріально-технічного забезпечення; проблеми комплектування сил оборони особовим складом, підвищення професійного рівня його персоналу; незавершеність переходу на контрактний принцип комплектування військ (сил)» віднесені до проблем функціонування сил оборони в умовах наявних та потенційних загроз [10].

Відтак слід визнати, що вирішення проблем відсутності єдиного керівництва та єдності у підходах до кадрового забезпечення сектору безпеки

і оборони слід віднести до основних напрямів удосконалення його функціонування, зокрема й під час реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці. У тексті згаданого Стратегічного оборонного бюлетеня вказано, що здійсненню оборонної реформи сприятиме раціональне використання кадрового потенціалу, сформованого за рахунок особового складу, який має бойовий досвід, набутий під час участі у контртерористичних операціях, а також професійно підготовленого у військових навчальних закладах держав-членів НАТО та ЄС (п. 3.5) [10].

Окремої уваги у вказаному контексті заслуговує Розділ V Стратегічного оборонного бюлетеня «Шляхи досягнення стратегічних цілей», відповідно до якого можуть бути визначені окремі напрями удосконалення діяльності сил оборони щодо реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці. Так, законодавець наголошує, що на підставі положень Стратегії національної безпеки України, Воєнної доктрини України та Концепції розвитку сектору безпеки і оборони України стратегічні цілі оборонної реформи будуть реалізовані шляхом виконання низки оперативних цілей, зокрема, оперативної цілі 4.2 «Побудова системи медичного забезпечення для надання належної медичної підтримки всім завданням сил оборони», яка безпосередньо спрямована на досягнення стратегічної цілі 4 «Об'єднана система логістики і система медичного забезпечення здатні надати підтримку всім компонентам сил оборони». Водночас реформування всієї системи матеріально-технічного забезпечення Збройних Сил України має здійснюватися з урахуванням потреб інших складових сил оборони [10].

Розглядаючи вказаний приклад у контексті загальної проблеми реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, слід вказати, що у результаті досягнення оперативної цілі 4.2[1] у складі сил оборони має бути створено систему медичного забезпечення, спроможну надавати відповідну медичну підтримку всім завданням, що стоять перед силами оборони України під час заходів із реагування на кризові ситуації, що

[1] Див. Додаток оперативна ціль 4.2.

загрожують національній безпеці, яка функціонує відповідно до стандартів НАТО, і здатна робити внесок у функціонально сумісні медичні можливості для спільних місій із НАТО щодо реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці.

Складовими такого результату є досягнення необхідних «спроможностей» щодо: розшуку поранених, їх медичної евакуації та надання необхідної допомоги і лікування.

Окремими показниками досягнення оперативної цілі 4.2 слід вважати:

– впровадження у діяльність військово-медичних служб сил оборони сучасних технологій надання медичної допомоги і лікування поранених відповідно до стандартів медичної допомоги, клінічних протоколів та інших галузевих стандартів у сфері охорони здоров'я;

– унормування питання використання можливостей системи охорони здоров'я у державі щодо надання медичної допомоги, лікування і медичної реабілітації поранених у рамках єдиного медичного простору;

– створення системи медичної реабілітації, яка забезпечує відновлення фізичних, психологічних і соціальних функцій для повернення до виконання обов'язків військової служби або соціальну та трудову адаптацію;

– удосконалення системи підготовки та перепідготовки військово-медичних кадрів для сил оборони;

– запровадження військово-медичної підготовки, яка забезпечить ефективне навчання стандартам надання медичної допомоги при бойовій травмі (патології);

– створення медичної інформаційної системи складових сил оборони, що охоплює всі етапи медичної евакуації та процеси управління потоками пацієнтів, відповідає стандартам, доктринам та рекомендаціям НАТО.

Безпосередньо проблема вдосконалення кадрового забезпечення реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, закладена у змісті стратегічної цілі 5 «Професіоналізація сил оборони та створення необхідного військового резерву», за змістом якої

професіоналізація сил оборони та створення необхідного військового резерву визначаються необхідною умовою для формування кадрового потенціалу Збройних Сил України та інших складових сил оборони, комплектування їх підготовленим та мотивованим особовим складом, створення, утримання та розгортання стратегічного резерву Збройних Сил України.

Зокрема, очікуваний результат:

– сформовано необхідний кадровий потенціал Збройних Сил України та інших складових сил оборони професійно підготовленими, з високими морально-діловими якостями військовослужбовцями, здатними якісно вирішувати складні військово-професійні завдання у мирний час та особливий період;

– сили оборони укомплектовані підготовленим та мотивованим особовим складом;

– створено, утримується та готовий до розгортання стратегічний резерв Збройних Сил України, здатний здійснювати наступальні (контрнаступальні) дії, посилювати угруповання військ (сил) на загрозливих напрямах, забезпечувати ротацію військ (сил), їх поповнення та заміну на випадок втрати боєздатності.

Досягнення цієї стратегічної цілі буде здійснюватися шляхом реалізації таких оперативних цілей, як 5.2 «Удосконалення системи військової освіти та підготовки кадрів» (система військової освіти має набути практичного спрямування навчання, впровадження в навчальний процес передових методик підготовки збройних сил держав-членів НАТО, а також технологій дистанційного навчання, військові навчальні заклади мають бути забезпечені сучасними і перспективними зразками озброєння та військової техніки, тренажерами та навчально-тренувальними комплексами)[1] та 5.4 «Створення сучасної системи кадрового менеджменту» (має бути впроваджено раціональне співвідношення категорій особового складу сил оборони, створено ефективну систему управління кар’єрою військовослужбовців,

[1] Див. Додаток оперативна ціль 5.2.

забезпечено прозору та доброчесну систему добору, розстановки та п

р Вказане потребує розгляду проблеми «спроможностей» сектору безпеки й оборони загалом, сил безпеки і сил оборони зокрема, окремих складових сектору безпеки і оборони, окремих підрозділів та деяких військовослужбовців чи правоохоронців щодо реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці. Водночас, як на те вказують і вітчизняні [363], і закордонні фахівці [364], самі «спроможності» мають певні властивості, зокрема комплексність, універсальність, адаптивність, слабку формалізацію.

н Щодо першої з них зауважимо, що здійснення удосконалення реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, переважно стосується не спроможності загалом, а її окремого компоненту (завдання, стандарти, умови, сили і засоби) та його впливу на інші компоненти.

о Отже, з огляду на сучасний стан розбудови сектору безпеки і оборони та здійснюваний лише в останній рік перехід на планування на основі спроможностей, слід підсумувати, що кількісна характеристика спроможностей щодо реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, обумовлена кількістю завдань, що були поставлені суб’єктами, уповноваженими на керівництво сектором безпеки і оборони, та включені до змісту відповідних рішень.

Водночас більшість таких рішень відрізняє високий ступінь універсальності й невизначеності того, які саме сили і засоби мають залучатися до виконання завдань щодо реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, у разі настання певних умов. Передбачимо, що з розвитком сил безпеки виконання більшості завдань щодо реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, у різних прогнозованих ситуаціях забезпечуватиме один і той самий склад сил і

[1] Див. Додаток оперативна ціль 5.4.

н

а

засобів. Водночас вказані сили та засоби обов'язково володітимуть адаптивністю їх спроможностей – здатністю до їх нарощування, доповнення, поєднання з іншими спроможностями в умовах видозміни або ускладнення самих завдань у наявних ситуаціях реагування або у разі виникнення нових завдань в обстановці, яка зазнає швидких змін.

Іншим важливим передбаченням є визнання на законодавчому рівні неможливості опису спроможностей суто за формальними ознаками стосовно розвитку кадрового потенціалу, а отже, відмови від конкурсного відбору на посади в силах безпеки та його заміни трудовими контрактами з індивідуальними умовами. Вбачається, що вирішення цієї проблеми має відбуватися одночасно із врегулюванням процесів та засобів підвищення рівня «спроможностей» (переходу фахівця, підрозділу чи органу на новий рівень «спроможностей») як основний напрям удосконалення діяльності військових формувань та правоохоронних органів щодо реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, на сучасному етапі державотворення.

Відповідно, сформовані «Каталоги спроможностей» сил безпеки та сил оборони щодо реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, є основою для формування функціональних (посадових) обов'язків особового складу сил безпеки та сил оборони і у традиційних лінійних (лінійно-функціональних) структурах сектору безпеки і оборони, і в проектних структурах, що утворюються уповноваженими на те органами для реагування на окрему кризову ситуацію, що загрожує національній безпеці. Розвиваючи зроблений висновок, слід вказати на ймовірну появу окремих спеціалізацій чи професій, пов'язаних із реагуванням на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, у Державному класифікаторі.

У зазначеному СОБ поняття «спроможності» застосовується винятково в інтересах проведення оборонної реформи та вирішення збройних конфліктів воєнним шляхом, відтак воно отримало таке визначення: «кількісні та якісні показники, що характеризують здатність складових сил

оборони виконувати покладені на них завдання щодо оборони держави і відбиття збройної агресії проти України з урахуванням наявних можливостей держави» [351]. Водночас, як вказують автори монографії «Сектор безпеки і оборони України: теорія, стратегія, практика», проведений ними аналіз наукових джерел виявив відсутність єдиного бачення проблеми формування спроможностей і шляхів її розв'язання, зокрема й щодо визначення самого поняття «спроможності» [362]. Ними підтримано позицію, що була викладена у посібнику для сил оборони Австралії стосовно визначення спроможності як «обумовленої певними ресурсами та можливостями здатності досягати вимірюваного результату під час виконання завдання у визначених умовах відповідно до визначених стандартів» [365]. Водночас зауважимо, що більшість «стандартів», про які йдеться у цьому джерелі та інших подібних документах стосується лише питань воєнної безпеки та узгодження алгоритмів забезпечення ведення військових дій між учасниками (членами) таких організацій, як НАТО.

Своєю чергою, у структурах міністерств оборони, генеральних штабів більшості країн, а також практиці урядів щодо кризового реагування застосовується технологія «планування на основі спроможностей», особливістю якої є розвиток спроможностей сил безпеки та сил оборони для ефективної протидії загрозам та ризикам і військового, і невійськового характеру з урахуванням імовірних сценаріїв розвитку кризових ситуацій на довгострокову перспективу, зокрема – 10–15 років. Як вказується у Рекомендаціях з оборонного планування на основі спроможностей в Міністерстві оборони України та Збройних Силах України у сфері оборонного планування така технологія визнана основним методом оборонного планування в країнах-членах НАТО [366].

Вказані Рекомендації передбачають використання під час планування діяльності будь-якої структури єдиної термінології, принципів та завдань, порядку застосування визначених процедур, моніторингу та розвитку спроможностей. Іншим важливим аспектом запровадження технології є

поступовість переходу на відповідну методологію у процесі оборонного планування.

Відповідно до п. 1.2 Рекомендацій, планування на основі спроможностей передбачає здійснення функціонального аналізу, під час проведення якого функції та завдання, які мають виконуватись під час очікуваних (вірогідних) майбутніх операцій, трансформуються у вимоги до спроможностей, на підставі чого планується їх створення, утримання та розвиток [366].

Водночас фахівці Міністерства оборони України наполягають, що перехід до планування на основі спроможностей, на відміну від планування на основі загроз, забезпечить зосередження зусиль не на створенні нових організаційних структур, а на розвитку спроможностей сил (військ) для ефективного виконання визначених завдань [366]. Відповідно, повністю погоджуючись із цими твердженнями, зауважимо, що такий підхід у сфері реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, цілком може бути поширений й на сили безпеки, а утворені «функціональні групи спроможностей» є однаковими для складових сектору безпеки і оборони загалом. Отже, центральні органи виконавчої влади, визначені у Законі України «Про національну безпеку України» як уповноважені на керівництво сектором безпеки і оборони, ґрунтуючись на методології планування на основі спроможностей мають закріпити таку єдність підходів у відповідних нормативно-правових актах, а РНБО, як головний координуючий орган сектора безпеки і оборони, – ініціювати розроблення спільного нормативно-правового акту, який містив би єдиний опис функцій (спроможностей) реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, як інтегрованих категорій безпеки, зокрема й до діяльності різних наддержавних безпекових утворень (ЄС, НАТО та ін.).

Зазначеними функціональними групами спроможностей (інтегрованими категоріями) у поєднанні до термінології НАТО можуть бути:

– забезпечення готовності до реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці (відповідає FORCE SUPPORT), – охоплює інституційні спроможності з керівництва силами безпеки та силами оборони на рівні міністерств та відомств, органів військового управління, підготовки до заходів із реагування на кризову ситуацію, що загрожує національній безпеці, генерування сил, кадрову роботу та забезпечення соціального захисту особового складу та членів їх сімей;

– співробітництво у сфері реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці (відповідає PREPARE), – охоплює спроможності із забезпечення регіональної, місцевої, об'єктової безпеки, зокрема шляхом надання (отримання) допомоги з нарощення (розвитку) оперативних спроможностей країн-партнерів, національних (регіональних, місцевих, об'єктових) сил і засобів, а також сил і засобів громадян, які добровільно долучаються та об'єднуються для забезпечення національної безпеки;

– розгортання та мобільність сил і засобів (відповідає PROJECT) – охоплює спроможності засобів доставки, підготовки сил (військ) до висування/перекидання у райони проведення реагування на кризову ситуацію, що загрожує національній безпеці, та організації базування в цих районах із урахуванням визначених термінів готовності;

– застосування (відповідає ENGAGE) – охоплює спроможності сил (військ) із виконання основних завдань щодо реагування на кризову ситуацію, що загрожує національній безпеці, за призначенням як самостійно, так і у складі міжвідомчих угруповань, спільно з населенням та об'єднаннями громадян;

– забезпечення (відповідає SUSTAIN) – охоплює спроможності у сфері бойового, тилового, технічного та медичного забезпечення за єдиними вимогами та з урахуванням стандартів міжнародних організацій у сфері дотримання прав людини;

– керівництво та управління (відповідає CONSULT, COMMAND & CONTROL) – охоплює спроможності органів управління стратегічного, оперативного та тактичного рівнів із управління застосуванням сил (військ) в їх поєднанні з діяльністю військово-цивільних адміністрацій у разі їх утворення;

– захист та живучість (відповідає PROTECT) – охоплює спроможності щодо забезпечення захисту від загроз природного, техногенного, соціального чи військового походження та/або активної протидії груп місцевого населення;

– аналіз обстановки та її розвідка (відповідає INFORM) – охоплює спроможності з організації спостереження за змінами обстановки в районах кризової ситуації, що загрожує національній безпеці, на будь-якому з рівнів (стратегічному, оперативному та тактичному) управління та військового командування;

– військово-політичне керівництво, управління ресурсами (відповідає CORPORATE MANAGEMENT & SUPPORT) – охоплює інституційні спроможності щодо утворення військово-цивільних адміністрацій, нормативно-правового забезпечення, здійснення аудиту, інспектування та всеохоплюючого оцінювання (оглядів), розроблення стратегій, планування розвитку спроможностей, організації закупівель, програмного менеджменту та ресурсного забезпечення, бюджетного планування та обліку.

Наголосимо, що кожна із запропонованих функціональних груп спроможностей під час проведення аналізу має зазнавати деталізації, зокрема це стосується рівнів управління (командування), групування (формування підгруп) спроможностей, визначення окремих заходів щодо їх утримання, нарощування (модернізації).

Відповідно, ще раз слід акцентувати, що вказані заходи мають призвести до визначення переліку (Каталогу) об’єднаних спроможностей щодо реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці. Водночас як результат слід розглядати увідповіднення сектору безпеки і

оборони стану, за якого кожна структурна одиниця (елемент, складова) сил безпеки і сил оборони або сукупності сил і засобів підтверджують здатність виконувати певні завдання (забезпечувати реалізацію визначених стратегічних та оперативних цілей) за певних умов обстановки, ресурсного забезпечення та відповідно до встановлених стандартів.

Основними завданнями планування реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, на основі спроможностей слід вважати:

– оцінку середовища безпеки, визначення засад, цілей та основних завдань державної політики у сфері реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, пріоритетів і напрямів розвитку сил безпеки і сил оборони з урахуванням реальних і потенційних загроз національній безпеці, демографічних та фінансово-економічних можливостей держави;

– визначення вимог до спроможностей, структури, чисельності особового складу військових формувань та правоохоронних органів, кількісних та якісних показників озброєння та військової (спеціальної) техніки, інших видів матеріально-технічного забезпечення, військової (спеціальної) інфраструктури, підготовленості особового складу сил безпеки і сил оборони (формування перспективного складу СБУ, МВС, Національної гвардії України, ДСНС, Державної прикордонної служби України, Збройних Сил України, інших військових формувань та правоохоронних органів, який задовольняє вимогам щодо необхідних спроможностей, з урахуванням можливостей держави задовольнити потреби реагування на кризову ситуацію, що загрожує національній безпеці);

– оцінка стану готовності сил безпеки та сил оборони до виконання завдань із реагування на кризову ситуацію, що загрожує національній безпеці (оцінка наявних спроможностей щодо виконання завдань за всіма визначеними сценаріями), а також результатів виконання заходів щодо їхнього розвитку за попередній період;

– формування комплексного документа з розвитку спроможностей сил безпеки та сил оборони і потреби на розвиток їх спроможностей у видатках Державного бюджету України, оцінка ризиків;

– планування ресурсного забезпечення сил безпеки та сил оборони (формування пропозицій до державного оборонного замовлення, планування закупівель продукції, робіт і послуг, зокрема й на особливий період);

– планування заходів із мобілізаційної підготовки у складових сектору безпеки і оборони;

– організація виконання завдань та заходів програм і планів, проведення оцінки стану досягнення спроможностей.

Відповідно до п. 2.14. Рекомендацій, доцільним є категорування спроможностей із виокремленням трьох основних груп: оперативних спроможностей, бойових спроможностей, спеціальних спроможностей. Вбачається, що під час реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, визначальними є оперативні та спеціальні спроможності, що, як наслідок, дає змогу відносити сили (війська), які ними володіють, до сил безпеки насамперед.

Також необхідним вбачається подальші нормативне закріплення та деталізація спроможностей у відповідних підзаконних нормативно-правових актах, за допомогою яких уповноважені на те органи мають вводити в дію стандарти, які за змістом є специфічними для структурної одиниці (елементу) кожного виду. Зокрема, з огляду на позицію Міністерства оборони України, кожна структурна одиниця (елемент) сил оборони має «отримати» більше ніж одну бойову (спеціальну) спроможність, а кожна спроможність має реалізовуватися більше ніж однією структурною (одиницею) елементом [366].

Під час планування спроможності мають позначатися або як необхідні, або як наявні, або як критичні. За таких умов під час проведення комплексних оглядів сил безпеки та сил оборони доцільним є у подальшому застосувати таку класифікацію з метою визначення окремих заходів із удосконалення діяльності військових формувань та правоохоронних органів –

розвитку спроможностей із реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці. Отже, «необхідні спроможності щодо реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці», як основа під час планування – це ті спроможності, що були включені до загального Каталогу спроможностей органу (підрозділу) та мають перебувати постійно у розпорядженні відповідного начальника (командира) у визначений час та у визначеному місці, для виконання завдань щодо реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, у певних умовах середовища з необхідним результатом (ефектом).

«Наявні спроможності щодо реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці» – це ті спроможності, що є у розпорядженні відповідного начальника (командира) для виконання завдань, але можуть виявитися недостатніми для досягнення необхідного результату (ефекту).

«Критичні спроможності щодо реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці» – це ті спроможності, що є абсолютно важливими для досягнення необхідного результату (ефекту) реагування на кризову ситуацію, що загрожує національній безпеці, відповідним органом (підрозділом) і потребують створення (розвитку) та утримання у пріоритетному порядку.

Оцінювання наявних спроможностей, як наступний крок щодо удосконалення діяльності військових формувань та правоохоронних органів щодо реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, доцільно проводити за наявності визначених сценаріїв розвитку подій. За таких умов оцінюються:

– структури та склад державних і правоохоронних органів, наявних підрозділів військових формувань щодо їх здатності виконувати завдання за кожною ситуацією реагування з необхідним рівнем ефективності;

– рівень підготовленості та тренованості особового складу для виконання завдань у прогнозованих ситуаціях (наліт годин, кількість

проведених тактичних навчань, рівень технічної підготовленості відповідно до нормативів тощо), зокрема й відповідно до наявного досвіду, стажу, строків служби тощо;

– наявність та технічний стан необхідних зразків озброєння, військової та спеціальної техніки для виконання завдань за ситуаціями з урахуванням їх здатності виконувати інші завдання;

– стан систем матеріально-технічного забезпечення (логістики) до виконання завдання за ситуаціями, зокрема й кількості матеріальних запасів та здатності до їх поповнення і зберігання в належних умовах;

– наявність військової інфраструктури та її здатність підтримувати життєдіяльність регіону і забезпечувати виконання визначених завдань за прогнозованими ситуаціями;

– наявних засобів та окремих елементів інфраструктури, які підлягатимуть утилізації, чи які неможливо задіяти під час реагування на кризову ситуацію, що загрожує національній безпеці.

За результатами оцінювання визначаються певні відхилення наявних спроможностей від тих, які необхідні для реагування на кризову ситуацію, що загрожує національній безпеці. Вказані результати є також індикатором (показником) того, наскільки значущою для сектору безпеки і оборони є різниця між необхідними та наявними спроможностями щодо реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці.

Лише отримавши різницю між необхідними та наявними спроможностями слід визначати потреби у матеріальних ресурсах, а також переходити до наступних етапів удосконалення діяльності військових формувань та правоохоронних органів щодо кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці, зокрема до оцінювання ризиків щодо розвитку спроможностей та оцінювання ефективності планування на основі спроможностей.

5.2 Застосування новітньої методології права у правозастосовній діяльності під час реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці

Розглядаючи проблеми застосування новітньої методології права у правозастосовній діяльності під час реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, не можна оминути питання досліджування методів адміністративного права, яке належить до тих, яким в юридичній науці приділяється мало уваги. Тому не дивно, що в найбільш відомих вітчизняних навчальних виданнях із адміністративного права воно або взагалі не розглядається, або висвітлюється вкрай стисло чи однобічно [367, с. 19]. Так, у першій вітчизняній академічній навчальній дисципліні адміністративного права [368] докладно зазначається лише про порівняльно-правовий метод. Натомість усе, що в цій дисципліні вказано про інші методи адміністративно-правових досліджень, обмежується таким положенням: «у наукових дослідженнях у галузі адміністративного права використовуються загальнонаукові та конкретно-наукові методи досліджень, і передусім системний та структурно-функціональний аналіз управлінсько-правових явищ, соціологічний метод, наукові експерименти» [368].

Те саме характерне і для навчальної літератури з адміністративного права інших пострадянських держав Так, жодної згадки про методи дослідження проблематики адміністративного права немає в підручнику «Административное право Российской Федерации» [369][1]. Не розглядаються вони й у навчальному посібнику «Курс административного права Республики Беларусь» [370]. А в академічному курсі «Административное право Республики Казахстан» [371] питання про методи адміністративно-правових досліджень висвітлюється за допомогою лише одного речення: «в останні роки помітно активізувався інтерес не тільки до загальних, а й до

[1] Ці методи мали б розглядатися в тому розділі праці, який написаний Ю. Козловим – відомою постаттю радянської і пострадянської адміністративістики.

спеціальних методів дослідження, через що багато які проблеми отримують нове звучання, збагачуючи «палітру» наших звичних понять і суджень (соціологічний, антропологічний та інші)» [371].

Очевидно, що зазначене аж ніяк не сприяє вирішенню завдань із розвитку теорії та вдосконалення практики реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, як складової адміністративного права і свідчить про її актуальність.

Серед опублікованих протягом останнього десятиліття нечисленних вітчизняних наукових праць, в яких досліджується тема цієї проблематики, найбільший інтерес, на наш погляд, становлять статті О. Миколенка [372, с. 149] та В. Ортинського [373, с. 6]. У праці О. Миколенка [372, с. 149] зроблено спробу систематизувати методи науки адміністративного процедурно-процесуального права. У праці В. Ортинського [373, с. 6] обговорюється проблематика застосування в адміністративному праві статистичного, математичного і кібернетичного методів.

Відтак, формулюючи головні положення концепції систематизації методів дослідження проблематики адміністративного права, до системи якої, безперечно, належать і методи реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, слід зазначити, що, по-перше, в основі побудови системи цих методів має бути ідея формальної організації дослідницьких засобів. По-друге, йдеться про систему, підсистемами якої є: 1) філософсько-світоглядні методи (діалектичний і метафізичний); 2) загальнонаукові (логічні методи, моделювання тощо); 3) конкретно-наукові (конкретно-соціологічний, кібернетичний та ін.); 4) власне юридичні (концептуальний, онтологічний, логістичний, порівняльно-правовий, юриметричний, юридико-психологічний методи, метод адміністративно-правового прогнозування тощо); 5) інтуїтивні (інтелектуальна інтуїція та ін.); 6) дослідницькі засоби, необхідні для забезпечення міждисциплінарного характеру досліджень проблематики адміністративного права [367, с. 20].

У Рекомендаціях Міжнародної науково-теоретичної конференції «Проблеми методології сучасного правознавства», яка відбулась у жовтні 1996 р., констатувалось, що в українському правознавстві спостерігаються «… некритичне запозичення певних методів та методичних засобів інших наук поза межами їх можливого використання у дослідженнях соціально-правових проблем», нерозбірливе застосування концепцій, які мають відношення до зарубіжних правових систем [374, с. 151]. Оскільки ці недоліки й досі не виправлено, привертає увагу проблематика дослідження юриметрики – започаткованої на Заході галузі правознавства, пов’язаної із застосуванням статистичних і математичних методів та комп’ютерних технологій в юридичній теорії і практиці, що є однією із новітніх методологій права у правозастосовній діяльності під час реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці.

Проблематика юриметрики була предметом дослідження в доволі значній кількості наукових праць. На нашу думку, з-поміж тих, які опубліковані протягом останнього десятиліття, насамперед на увагу заслуговують такі: «Jurimetrics Please!» [375]; «Jurimetria como Método]. Хоча в цих та низці інших праць доволі ґрунтовно розглянуто важливі аспекти теорії та практики юриметрики, у них недостатньо або взагалі не враховано певні моменти, важливі з погляду з’ясування її змісту та історії розвитку.

Термін «юриметрика» («юриметрія») почав набувати поширення після опублікування в 1949 р. статті Л. Левінгера (Льовінджера) «Юриметрика: наступний крок уперед». Як очевидно з передмови до матеріалів із юриметрики, оприлюднених у періодичному виданні «Право й сучасні проблеми» 1963 р., на той час терміном, про який ідеться, найчастіше позначали дослідження у сфері права, «… головним чином зосереджені на трьох напрямах: зберіганні та пошуку електронних даних; поведінковому аналізі рішень; використанні символічної логіки» [378, с. 1]. Втім, і в цій передмові, і в присутній серед указаних матеріалів статті Л. Левінгера «Юриметрика: методологія правового

дослідження» межі юриметрики не окреслювалися. Навпаки, Л. Левінгер застеріг, що немає необхідності і, мабуть, неможливо дати точне визначення меж юриметрики. Як і в будь-якій прагматичній дисципліні, визначення буде дано діяльністю її практиків, і, безсумнівно, змінюватиметься й розширюватиметься в міру того, як експеримент і досвід відповідатимуть на конкретні питання [379, с. 8]. Водночас він спробував дати уявлення про співвідношення між юриспруденцією і юриметрикою: «юриспруденція стосується таких питань, як характер і джерела права, формальні основи права, сфера й призначення права, межі права й аналіз загальних юридичних понять. Юриметрика вирішує такі питання, як кількісний аналіз судової поведінки, застосування теорії комунікації та інформації до юридичних явищ, використання математичної логіки в праві, пошук правових даних за допомогою електронних і механічних засобів та формулювання юридичних прогнозів. Юриспруденція – це насамперед раціоналізм; юриметрика – це спроба використовувати методи науки в царині права. Висновки юриспруденції є лише дискусійними; висновки юриметрики перевіряються. Юриспруденція обмірковує суть та цілі й цінності. Юриметрика вивчає методи дослідження» «механізованої юриспруденції», Л. Левінгер охарактеризував як засновані на нерозумінні [379, с. 35]. Він зазначав, що «юриметрика не прагне вигнати юриспруденцію, філософію чи віру з людського життя» [379, с. 34–35] і що «завжди будуть припущення й рішення, які будуть зроблені вільним духом людини, і ніяка наукова операція або тестування ніколи не зможуть належно зробити або обмежити такий вибір» [379, с. 35]. .

Характеризуючи погляди Л. Левінгера на юриметрику, П. Мейєр, зокрема, зазначає, що основною турботою пана Левінгера є розвиток правового дослідження з використанням усіх інструментів, що надаються сучасними технологіями, особливо цифровими комп’ютерами. У цьому сенсі юриметрику можна вважати розділом кібернетики [379, с. 1]. Відтак доречно

вказати про концепцію юскібернетики, що своєю появою завдячує низці публікацій М. Лосано, перші з яких побачили світ ще в 1960-х рр.

Згідно із цією концепцією, юскібернетика охоплює чотири підходи. Перший із них, який «… належить до соціальної філософії …» [380, с. 142], передбачає трактування права як підсистеми соціальної системи й полягає у вивченні відносин між світом права й цією системою відповідно до кібернетичної моделі [381, с. 50]. За другого підходу, право розглядається як саморегулююча система за допомогою його кібернетичної інтерпретації. Цей підхід не має новизни для філософії права, крім використання кібернетичних концепцій для формулювання й розв'язання проблем, що раніше вже розглядалися із традиційних позицій [381, с. 50–51]. Третій підхід, як стверджував М. Лосано, «… повертає нас до сектору, який уже зустрічався в юриметриці Левінгера…» використання комп'ютерних технологій, причому, як застеріг М. Лосано, це не означає небезпечного для соціальних наук надмірного захоплення математикою, оскільки «формалізація правової реальності означає використання формальної логіки і, у найгіршому разі, алгоритмів» [382, с. 94], а тому «…формалізація права лише частково збігається з його математизацією…» [382, с. 94]. Четвертий підхід, зазначав М. Лосано, «… стосується … використання комп'ютера, тобто вивчення необхідних методів, щоб мати можливість використовувати його в юридичному секторі» [380, с. 142].

В опублікованій у 1968 р. праці М. Лосано констатується, що «застосування правового моделювання нині зазвичай стосується державного управління» [383, с. 107]. Водночас зазначається, що «… поступове розширення використання комп'ютерів у державному управлінні має мати значний вплив на прийоми правотворчої техніки» [383, с. 107]. Йдеться, зокрема, про необхідність забезпечити такий стан справ, коли є спрямованість на «… концепцію закону, який «первісно», «внутрішньо» алгоритмічний» [383, с. 108], причому під алгоритмом розуміється система правил для перетворення вхідних даних у вихідні [383, с. 107].

Із появою концепції юскібернетики, засновник якої охарактеризував юриметрику як таку, що «… має лише історичне значення» [382, с. 93], і запропонував відмовитися від використання терміна «юриметрика», інтерес до юриметричних досліджень не зменшився. Продовжилося й послуговування терміном «юриметрика», попри те, що доцільність цього була піддана сумніву під приводом, що зміст поняття «вимірювання» не є однозначним [384, с. 19]. І, очевидно, в авторів опублікованої у 2017 р. авторитетної праці «Breve análise sobre a Jurimetria, os desafios para a sua того, щоб констатувати в ній, що «презентована вперше Лі Левінгером юриметрика … вивчалася та інтерпретувалася протягом багатьох років, даючи задовільні результати, які значною мірою сприяють еволюції й досягненню цілей права» [377, с. 46]. Водночас є актуальною оцінка авторів праці «A Jurimetria como Método Autônomo de Pesquisa» [376], що юриметрика «… усе ще перебуває на стадії становлення» [376]. Одним із найвагоміших свідчень цього є різне трактування її суті.

Так, одна з альтернатив трактування юриметрики, якої дотримувався Л. Левінгер, передбачала дуже стисле її визначення, а саме як застосування кількісних методів до юридичних проблем [375, с. 136]. Для порівняння наведемо доволі широке визначення, що використовується авторами праці правового знання, започаткована *правовим реалізмом*, що полягає в застосуванні символічної логіки та комп'ютерних технологій у дослідженні правових проблем, у здійсненні систематичного правового моніторингу та виявленні закономірностей в обсягах правової інформації для передбачення судових рішень, імітаційного моделювання способів мислення, поведінки та взаємодії учасників судового процесу, створення юридичних інформаційно-довідкових систем тощо …» [385, с. 731–732; 375, с. 137].

Слід погодитися з думкою, що перше з наведених визначень, з одного боку, доволі широке, а з другого, – доволі вузьке [375, с. 137]. Про останнє

свідчить ігнорування в ньому тієї обставини, що юриметрика має також містити принаймні деякі некількісні (та тим не менш математичні) підходи поняття юриметрики, яке обстоювали автори праці [375].

Юриметричні дослідження, здійснювані на Заході, не залишилися поза увагою в Радянському Союзі. З-поміж радянських науковців, мабуть, найбільшу увагу приділили юриметриці А. Старченко [386], А. Яковлєв [387], С. Боботов [388], у працях яких цю царину теорії та практики юриспруденції було позначено терміном «правометрія». Загалом радянські науковці продемонстрували амбівалентне ставлення до правометрії. Так, А. Яковлєв, констатувавши, що «застосування правометричних методик дає змогу виявити деякі реальні моменти американського правосуддя…», не забув указати на методологічну неспроможність американської правометрії [387], а С. Боботов, визнавши, що правометрія має «… певну прикладну цінність …» [388, с. 25], водночас застеріг, що її можливості «… обмежені навіть у вузькоприкладному сенсі …» [388, с. 26].

Інтерес до юриметрики спостерігається і в пострадянській літературі. Так, у праці вітчизняного науковця В. Титова цю царину правознавства охарактеризовано в контексті аналізу розвитку американської юридичної логіки наприкінці 1950-х – поч. 1960-х рр. [389]. Інший український науковець В. Кузнецов спробував окреслити суть юриметрики у «Філософському енциклопедичному словнику». Як уже зазначалося, за В. Кузнецовим, юриметрика – це «..галузь правового знання, започаткована *правовим реалізмом*, що полягає в застосуванні символічної логіки та комп’ютерних технологій у дослідженні правових проблем, у здійсненні систематичного правового моніторингу та виявленні закономірностей в обсягах правової інформації для передбачення судових рішень, імітаційного моделювання способів мислення, поведінки та взаємодії учасників судового процесу, створення юридичних інформаційно-довідкових систем тощо …» [385, с. 731–732].

Завдяки деяким працям В. Ісакова, у пострадянській юриспруденції з’явилося поняття методу електронної юриметрії, під яким розуміється

«… вимірювання кількісних характеристик електронних правових баз даних …» [390]. За його допомогою з'ясовують питання про тенденції розвитку обсягу національного законодавства та його структурних характеристик. У процесі використання методу електронної юриметрії оперують статистичними абсолютними та відносними показниками, таблицями й графіками, тобто інструментами статистичного опису. І хоча аналіз права, здійснюваний за допомогою таких інструментів, можна вважати належним до сфери юридичної статистики, очевидно, що метод, про який ідеться, повністю відповідає духу юриметричного мейнстриму. Тим більше, що границя між юридичною статистикою та юриметрикою є доволі умовною. Відтак вагомим є висловлення президента Бразильської асоціації юриметрики М. Г. Нуньєса: «Юриметрика – це дисципліна, яка використовує статистику для розуміння права» [391].

Заслуговує на увагу низка наукових праць, автори яких – представники пострадянської російської науки – для позначення висунутих у цих працях концепцій юриметричного характеру використовують терміни «юрисометрика» та «юрисметрія», не згадуючи водночас про внесок в юриметрику Л. Левінгера та його послідовників і критиків. Один із цих термінів запропонований Д. Дядькіним, інший – В. Бєловим.

За Д. Дядькіним, оскільки ухвалення юридично значущих рішень у різних сферах соціального життя має ґрунтуватися на надійній науковій основі, існування якої неможливе без сучасних інструментів аналізу та управління, заснованих на найбільш основних «… вимірювальних і юридико-математичних методах і моделях…», системі правових наук потрібна галузь знань на кшталт економетрики, а саме юрисометрика [392, с. 76]. Йдеться про науку, присвячену методам вивчення якісної та кількісної сторони юридичних явищ і процесів, причому ці методи – це насамперед способи й прийоми ймовірнісно-статистичного аналізу конкретних юридичних даних, зокрема так звані високі ймовірнісно-статистичні технології, які становлять «… процедури аналізу юридичних даних, засновані на останніх …,

досягненнях прикладної математичної статистики» [392, с. 76]. Що стосується завдань юрисометрики, то їх Д. Дядькін убачає в розробленні, вивченні й застосуванні сучасних математико-статистичних методів юридичного прогнозування; розвитку теорії і практики експертних методів прийняття рішень; спостереженні за контрольованими параметрами й виявленні певних відхилень; перевірці різних теорій права на емпіриці [392, с. 77–79; 393, с. 13; 120, 123].

На думку Є. Кулікова, юрисометричний підхід, запропонований Д. Дядькіним, «… ігнорує дотримання міри в застосуванні її до юридичної дійсності» [394, с. 118]. В основі цієї думки є така аргументація. Щоб користуватися інструментарієм юрисометрики недостатньо лише юридичної освіти: необхідна серйозна математична підготовка, а оволодіння на належному рівні математичними методами, своєю чергою, послабить юридичний компонент освіти й професійної діяльності правознавців [394, с. 118]. Окрім того, «зайва математизація й алгоритмізація юриспруденції має й іншу небезпеку – небезпеку знеособлення всього юридичного процесу» [394, с. 118]. Проте «загальноправовий принцип гуманізму … насамперед передбачає, що право від людини виходить і до людини повертається – на людину впливає», причому «…людина – це не просто сукупність атомів і молекул, це унікальний і неповторний суб’єкт творчості», а це ігнорується за математичного підходу, який не знає «… ні милосердя, ні великодушності, ні почуття жалю» [394, с. 118].

Стосовно першого з наведених аргументів Є. Кулікова можна зауважити, що, коли якісь знання потрібні для формування спеціаліста, він має їх засвоїти. Отже, цей аргумент є надуманим. Таким самим є й інший аргумент Є. Кулікова. Бо, висуваючи його, Є. Куліков ігнорує застереження Д. Дядькіна, що за технологіями реалізації юрисометричної концепції не закріплюється функція прийняття рішення й що ця концепція жодною мірою не обмежує судового розсуду [392, с. 80].

Розглянемо тепер питання про юрисметрію. Її В. Бєлов у своїй праці й педагогічну галузь юриспруденції, що зароджується на стику прикладної

математики та інформатики й правознавства [395, с. 99]. Водночас учений зазначив, що ця галузь повністю ґрунтується на інтелектуальному аналізі даних і доповнює його необхідними для юридичних наук підходами із прикладної математики та інформатики, автоматизації, метрології, контролю (оцінки) якості та інших сфер знання, змістом яких є процедури формалізації, виявлення нових закономірностей у обсягах даних і автоматизація [395, с. 100]. Названа праця В. Бєлова містить й такі положення: «початковим етапом розвитку юрисметрії, у стадії якого ми й перебуваємо, є етап формулювання понятійного апарату, структурування царини дослідження й формування компонентів цієї науково-педагогічної галузі, установлення причинно-наслідкових зв'язків і у середині галузі, і … з іншими галузями в юриспруденції і науками загалом»; головними елементами структури юрисметрії, якими можна охарактеризувати цей етап, є: формально-логічні підходи (наявні й такі, що зароджуються); правова математика; юридична статистика; правова інформатика; застосування біометрики й хемометрики в криміналістиці; юридична метрологія, стандартизація, сертифікація (вимірювання, оцінка якості тощо); правова наукометрія; будь-які інші підходи до формалізації та автоматизації юридичних наук [395, с. 100].

У праці «К вопросу о юрисметрии как новой научной области исследований в юриспруденции» [396], у якій розвиваються наведені положення В. Бєлова, запропоновано дві дефініції: а) «***юрисметрія*** – це розділ юридичної науки, який на основі широкого застосування новітніх наукових досягнень і технологій вивчає механізм здійснення юридичної діяльності загалом і в окремих галузях права для встановлення причин, виявлення закономірностей і можливих результатів (наслідків) правозастосовної діяльності з метою реалізації принципу верховенства права, тобто законності і юридичної визначеності»; б) «***юрисметрія*** – розділ прикладної й законодавчої метрології, що забезпечує єдність методів, способів і засобів вимірювання якісних параметрів функціонування механізму правового регулювання суспільних відносин» [396, с. 101].

Автори зазначеної праці [396] вважають, що можна розглядати юрисометрику як ту «… частину юрисметрії, яка описує вимірювання окремих локальних ділянок юридичної діяльності, але не охоплює всієї юридичної сфери повністю» [396, с. 103] (тобто за ними юрисометрична концепція вужча за юрисметричну). Водночас науковці наголошують, що Д. Дядькін «… описує юрисометричні методи насамперед як способи й прийоми ймовірнісно-статистичного аналізу конкретних юридичних даних … і застосовує їх здебільшого до теорії призначення покарання, де вони дають змогу обґрунтувати об'єктивні, алгоритмічні, вимірювальні й оцінні аспекти у формулюванні правил призначення покарання …», тоді як термін «юрисметрія» охоплює «… й інструменти для вимірювання, моделювання та аналізу … нормативних актів та інших елементів юридичного простору» [396, с. 103].

На наш погляд, наведені міркування авторів вказаної праці [396] щодо співвідношення між юрисметрією та юрисометрикою є дискусійними. Бо, як видається, немає принципової різниці між обома концепціями з погляду передбачуваних ними методів обробки правової інформації. Адже в Д. Дядькіна положенню, що «… юрисометричні методи – це насамперед способи і прийоми ймовірнісно-статистичного аналізу конкретних юридичних даних» [392, с. 76], передує положення, що юрисометрика «… за своєю суттю має становити науку методичну, присвячену методам, які можуть застосовуватися в різних предметних областях юриспруденції» [392, с. 76]. Слід також зазначити, що завдання інтелектуального аналізу даних, на якому має ґрунтуватися юрисметрія, а саме «… класифікація, кластеризація, регресія, асоціація (пошук повторюваних патернів, наприклад, пошук стійких зв'язків), – це типові завдання прикладної статистики» [397], невід'ємною частиною якої якраз і є високі ймовірнісно-статистичні технології [397], на необхідність присутності яких у складі інструментарію юрисометричного аналізу указує, як уже зазначалося, Д. Дядькін. Інша річ, що, тоді як у концепції юрисметрії робиться акцент не лише на передбачених нею методах обробки правової інформації, а й на використанні комп'ютерних

технологій у юриспруденції, у концепції юрисометрики ці технології перебувають на задньому плані. Ось із цього погляду концепція юрисометрики справді є вужчою за концепцію юрисметрії.

Отож, за час, що минув після оприлюднення праці Л. Левінгера, завдяки якій розпочалося поширення терміна «юриметрика», попри те, що ще не в повному обсязі досягнуто згоди щодо змісту та категоріально-термінологічного апарату царини наукового знання, покликаної розробляти наукові засади юриметричного аналізу, необхідність активізації дослідження теоретико-методологічних аспектів юриметрики у процесі реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, є актуальними і потребують подальшого їх аналізу та розвитку.

Нині, як засвідчує світова та вітчизняна практика, досліджуючи застосування новітньої методології права у правозастосовній діяльності під час реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, не можна оминути увагою важливість дотримання методів юриметрики, за допомогою яких здійснюється застосування математичних методів, аналітичних методів та інструментів підтримки прийняття управлінських рішень, комп'ютерних технологій і систематичної сучасної статистики щодо виявлення закономірностей в обсягах правової інформації у вказаній сфері.

Так, за методом юриметрики, з метою реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, здійснюють свою діяльність уповноважені органи державної влади, використовуючи інформатику з розробки баз даних, інтелектуальний аналіз, обробку даних в умовах великих обсягів, штучний аналіз тощо. Відомо, що сфера застосування сучасної статистики в системі реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, об'єднує фахівців у галузях оцінки ризиків загроз, веб-аналітики, інформаційної технології, пошукових систем, планування та інших галузей правової статистики, які як основна парадигма для пояснення й прогнозування людської поведінки значною мірою сприяють об'єктивному аналізу стану кризових ситуацій та їх подолання в державі.

Висновки до п’ятого розділу

У даному розділі досліджено шляхи вдосконалення діяльності військових формувань та правоохоронних органів та акцентовано увага на доцільності переходу до планування на основі спроможностей щодо реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці України.

Визначено функціональні групи спроможностей щодо реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці: 1) забезпечення готовності до реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці; 2) співробітництво у сфері реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці; 3) розгортання та мобільність сил і засобів; 4) застосування; 5) забезпечення; 6) керівництво та управління; 7) захист та живучість; 8) аналіз обстановки та її розвідка; 9) військово-політичне керівництво, управління ресурсами.

Запропоновано окремо розглядати «спроможності» для: сектору безпеки і оборони загалом, сил безпеки і сил оборони зокрема, окремих складових сектору безпеки і оборони, окремих підрозділів та окремих військовослужбовців чи правоохоронців.

Зроблено висновок, що кількість спроможностей щодо реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, обумовлена кількістю завдань, що були поставлені суб’єктами, уповноваженими на керівництво сектором безпеки і оборони, та включені до змісту відповідних рішень. Наголошено, що сформовані таким чином «Каталоги спроможностей» сил безпеки та сил оборони щодо реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, мають бути основою для формування функціональних (посадових) обов’язків особового складу сил безпеки та сил оборони як у традиційних лінійних (лінійно-функціональних) структурах сектору безпеки і оборони, так і в проектних структурах, що утворюються уповноваженими на те органами для реагування на окрему кризову ситуацію, що загрожує національній безпеці. Передбачено появу окремих спеціалізацій чи професій,

пов’язаних із реагуванням на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, у Державному класифікаторі.

Рекомендовано відійти від практики опису спроможностей суто за формальними ознаками щодо розвитку кадрового потенціалу, а отже відмовитися від конкурсного відбору на посади в силах безпеки та замінити конкурсний відбір укладанням трудових контрактів із індивідуальними умовами, що відповідають певному рівню спроможностей.

Передбачено, що з розвитком сил безпеки виконання більшості завдань щодо реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці у різних прогнозованих ситуаціях, забезпечуватиме один і той самий склад сил і засобів. При цьому вказані сили та засоби обов’язково будуть володіти адаптивністю їх спроможностей – здатністю до їх нарощування, доповнення, поєднання з іншими спроможностями в умовах видозміни або ускладнення самих завдань у наявних ситуаціях реагування або у разі виникнення нових завдань в обстановці, яка зазнає швидких змін.

Наголошено: по-перше, в основі побудови системи цих методів має бути ідея формальної організації дослідницьких засобів; по-друге, йдеться про систему, підсистемами якої є: 1) філософсько-світоглядні методи (діалектичний і метафізичний); 2) загальнонаукові (логічні методи, моделювання тощо); 3) конкретно-наукові (конкретно-соціологічний, кібернетичний та ін.); 4) власне юридичні (концептуальний, онтологічний, логістичний, порівняльно-правовий, юриметричний, юридико-психологічний методи, метод адміністративно-правового прогнозування тощо); 5) інтуїтивні (інтелектуальна інтуїція та ін.); 6) дослідницькі засоби, які необхідні для забезпечення міждисциплінарного характеру досліджень проблематики адміністративного права.

Констатовано, що оскільки ці недоліки й досі не подолано, не може не привертати увагу проблематика дослідження та застосування методів юриметрики – галузі правознавства, пов’язаної із застосуванням статистичних і математичних методів в юридичній теорії і практиці.

Доведено, що застосування новітніх методів юриметрики у правозастосовній діяльності під час реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, буде надійною гарантією застосування математичних, аналітичних методів та інструментів підтримки ухвалення управлінських рішень, комп'ютерних технологій і систематичної сучасної статистики щодо виявлення закономірностей в обсягах правової інформації у вказаній сфері.

ВИСНОВКИ

У дисертації наведено теоретичне узагальнення та запропоновано нове вирішення наукової проблеми реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці України. У результаті дослідження обґрунтовано єдину теоретичну конструкцію формування та використання адміністративно-правових засад реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці України, аргументовано пропозиції і рекомендації та сформульовано узагальнені висновки, які зводяться до такого:

1. «Кризовими ситуаціями» позначаються наявні та потенційні конфлікти, найбільш гострі протиріччя, для вирішення яких є можливість нарощування необхідних сил, завчасного планування необхідних витрат, формування єдиного механізму реагування. Формування теоретико-методологічних засад реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, має відбуватися з урахуванням розуміння того, що будь-яка система прагне до стабільного стану і хоче уникнути хаосу.

2. Сферою використання поняття «кризові ситуації, що загрожують національній безпеці» є процеси адміністрування цивільно-військових відносин за участю окремих складових сектору безпеки і оборони країни. Визначення ситуації як кризової залежить від її тлумачення суб'єктом, уповноваженим на кризове реагування співвідношення впливу «небезпечних чинників» та «національних інтересів» на умови виконання ним завдань із захисту населення, території, навколишнього природного середовища і майна у відповідній ситуації, як такої, в якій «небезпечні чинники» на етапі реагування вбачаються більш вагомими.

3. Кризова ситуація, яка, за сукупністю кваліфікованих за фізичною, хімічною, біологічною чи іншою дією (впливом) небезпечних чинників, призводить до перевищення нормативних показників таких чинників та створює загрозу життю та/або здоров'ю людини, має визначатися як надзвичайна ситуація, а її «вирішення» покладатися на Єдину державну систему цивільного захисту.

За рівнями такі кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, поділяються на: кризові ситуації рівня раннього попередження (першого рівня) – за наявності прогнозу небезпечної події, зокрема й катастрофи, аварії, пожежі, стихійні лиха, епідемії, епізоотії, епіфітотії, які за своїми наслідками становлять загрозу життю або здоров'ю населення чи здатні призвести до завдання матеріальних збитків; кризові ситуації рівня попередження (другого рівня) – небезпечні події, які вже відбулися, але загроза життю або здоров'ю населення чи завдання матеріальних збитків все ще потенційні або незначні; кризові ситуації рівня надзвичайної ситуації (третього рівня) – обстановка на окремій території чи суб'єкті господарювання на ній або водному об'єкті, яка характеризується порушенням нормальних умов життєдіяльності населення, спричинена катастрофою, аварією, пожежею, стихійним лихом, епідемією, епізоотією, епіфітотією, застосуванням засобів ураження або іншою небезпечною подією, що призвела до виникнення загрози життю або здоров'ю населення, великої кількості загиблих і постраждалих, завдання значних матеріальних збитків, а також до неможливості проживання населення на такій території чи об'єкті, провадження на ній господарської діяльності.

4. Загрози національній безпеці (явища, тенденції і чинники) як об'єкт протидії та предмет реагування на кризову ситуацію, що загрожує національній безпеці, поділяються на: 1) ті, що унеможливлюють чи ускладнюють або можуть унеможливити чи ускладнити реалізацію національних інтересів; 2) ті, що унеможливлюють чи ускладнюють або можуть унеможливити чи ускладнити збереження національних цінностей України.

5. Завдання забезпечення національної безпеки покладені на утворюваний сектор безпеки і оборони країни. Під час реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, сектор безпеки і оборони є основним інструментом реалізації державної політики у сферах національної безпеки і оборони на кожному рівні управління державою. Наявність у складі сектору безпеки і оборони сукупності органів державної

влади, військових формувань та правоохоронних органів, дає змогу їх розглядати як учасників вирішення кризової ситуації, що загрожує національній безпеці, у системі відносин «реагування на кризову ситуацію – удосконалення реагування на кризову ситуацію – вирішення кризової ситуації».

6. Сучасна загальна система забезпечення національної безпеки є організованою державою сукупністю державних органів (законодавчої, виконавчої та судової влади), громадських організацій, посадових осіб та окремих громадян, об'єднаних цілями та завданнями щодо захисту національних інтересів, що здійснюють узгоджену діяльність у межах законодавства України. По мірі нарощування оперативних спроможностей ця система має трансформуватися в організовану державою сукупність державних органів невідкладного реагування на виклики й загрози національній безпеці України поділену за принципом відповідальності за організацію, планування, реагування на вказані загрози. На основі сукупності суб'єктів реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці України, мають утворитися окремі підсистеми загальної системи забезпечення національної безпеки України.

До складу основних суб'єктів реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, слід відносити: а) Сили безпеки – державні правоохоронні та розвідувальні органи, сили цивільного захисту та органи загальної компетенції, на які Конституцією та законами України покладено функції щодо забезпечення національної безпеки України; б) Сили оборони – Збройні Сили України, Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України, Державну спеціальну службу транспорту, інші утворені відповідно до законів України військові формування, а також правоохоронні та розвідувальні органи в частині залучення їх до виконання завдань із оборони держави.

7. Для забезпечення ефективного реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, доцільно створити Національну систему

реагування на кризові ситуації, яка діятиме окремо від Єдиної державної системи цивільного захисту та охоплюватиме своєчасне і адекватне реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці. За перспективною моделлю сектору безпеки і оборони країни Національна система реагування на кризові ситуації за своїм наповненням має бути подібною до Воєнної організації держави та функціонувати у правових режимах: а) мирного часу; б) кризової ситуації, що загрожує національній безпеці; в) особливого періоду.

8. Державна політика реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, – це політичний процес управлінського впливу центральних органів виконавчої влади та їх структурних (територіальних) підрозділів, які належать до складових сектору безпеки і оборони, на кризову ситуацію, який опирається на безпосереднє застосування державних владних повноважень і при розробленні, й при здійсненні регулюючого і організуючого впливу на всі компоненти та аспекти функціонування і розвитку суспільства за допомогою розміщення сил та засобів гарантування національної безпеки, розподілу та перерозподілу матеріальних цінностей та інших заходів.

9. Суттєвими перешкодами у реагуванні на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, є проблеми неврегульованості відносин в інформаційному просторі, зокрема, що складаються навколо віднесення відомостей, якими оперують суб'єкти реагування, до категорії інформації з обмеженим доступом .

10. Адміністрування реагуванням на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, є регламентованою законами та іншими нормативно-правовими актами цілеспрямованою, організаційно-розпорядчою, прогнозованою, з використанням сучасних форм та методів діяльністю суб'єктів реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, спрямованою на подолання найбільш гострих протиріч та деструктивного розвитку суспільства у будь-якій сфері діяльності, регіоні та державі загалом.

Впровадженням інноваційних напрямів реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, є сукупність організаційно-правових заходів, які здійснюються органами державної влади для необхідної повноти організаційного, правового та виробничого захисту від загроз із зовнішнього і внутрішнього середовища.

Зважаючи на загрозу, яку має наркоманія, аналізуючи причини та умови залучення неповнолітніх у сферу обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів, слід констатувати, що вони є наслідками кризової ситуації політичного, економічного, психологічного та соціального характеру в суспільстві, а також тісно пов'язані із обставинами кримінально-правового характеру, наслідки яких негативно впливають на національну безпеку держави.

13. Ідеальною слід вважати модель реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, за якої: а) відсутнє введення правових режимів воєнного або надзвичайного стану; б) компетентними органами не проводяться заходи, що пов'язані із режимом особливого періоду; в) діяльність всіх суб'єктів реагування координується Радою національної безпеки і оборони; г) заходи реагування здійснюються органами виконавчої влади шляхом застосування сил і засобів сфер гарантування громадської безпеки, захисту та охорони державного кордону України, цивільного захисту та міграційної політики за відповідними оперативними планами.

14. Із запровадженням загального алгоритму досягнення цілей і вирішення завдань гарантування національної безпеки через сектор безпеки і оборони державні й недержавні організації, які належать до нього як складові, започатковано оновлення змісту нормативно-правового регулювання суб'єктно-об'єктних відносин у сфері керівництва Збройними Силами України, формування й реалізації Стратегії воєнної безпеки України, Стратегії громадської безпеки та цивільного захисту України, Стратегії розвитку оборонно-промислового комплексу України, Стратегії кібербезпеки

України, Національної розвідувальної програми, інших державних програм у сферах національної безпеки і оборони.

З огляду на євроатлантичні інтеграційні заходи та зміст основних стратегічних документів розвитку сектору безпеки і оборони країни у короткостроковій перспективі мають бути здійснені: а) пошук раціональних способів організації державного управління у визначеній сфері на кожному з трьох рівнів: національному, регіональному та місцевому; б) зосередження зусиль на осмисленні проблем, пов'язаних із підготовкою та рекрутуванням кадрів у кожну зі складових сектору безпеки і оборони (визначення оптимальної структури штатної чисельності, зокрема й чисельності апарату управління; вимог до менталітету і стилю роботи, професіоналізму; запобігання корупції тощо).

15. В умовах сучасних глобалізаційних процесів реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, створюється комплекс заходів, до яких залучаються міжнародні гуманітарні організації, організації сфери безпеки інших країн, представники цивільного населення. Вказані заходи у своїй сукупності спрямовані на дотримання норм міжнародного гуманітарного права під час реагування на кризову ситуації та призводять до побудови структур цивільно-військового співробітництва.

16. В сучасних умовах із метою реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, суб'єкти кризового реагування мають проводити заходи із введення елементів надзвичайних правових режимів та здійснювати їх відповідне організаційне забезпечення: створювати окрему (проектну) структуру реагування, визначати спеціальну систему зв'язку та управління, визначати ті органи та/або підрозділи, які потребують наділення їх додатковими (надзвичайними) повноваженнями, створювати надзвичайні координаційні органи управління тощо).

17. Через виняткову необхідність застосування військових засобів під час реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці,

діяльність суб'єктів реагування набуває форм організації і проведення операцій реагування на кризові ситуації: надання військової допомоги; пошуково-рятувальних операцій, зокрема й на неконтрольованій території або території, зайнятій противником; операцій щодо гарантування безпеки та евакуації громадян України з району кризової ситуації (збройного конфлікту); операцій із визволення полонених, захоплення (ліквідації) зразків зброї і техніки, документів, важливих персон; інших спеціальних операцій.

Забезпечення таких операцій потребує розроблення національної моделі всебічного гарантування реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, із закріпленням у її межах комплексу заходів спеціального (цільового) спрямування, які залежать від повноважень суб'єкта кризового реагування, здійсненої ним оцінки небезпечних чинників кризової ситуації, віднесення відповідної операції до компетенції сил безпеки (сил оборони), задіяного спеціального правого режиму у межах території проведення операції.

18. Для ефективного розвитку сектору безпеки і оборони в сучасних умовах потребують розроблення та запровадження нормативно-правові акти, спрямовані на регулювання: а) заходів забезпечення ефективної координації та функціонування державної системи кризового реагування; б) удосконалення системи державного прогнозування та стратегічного планування; в) удосконалення системи планування застосування військ (сил) і засобів сектору безпеки і оборони на основі принципів і стандартів ЄС та НАТО; г) налагодження та підтримання взаємодії з авторитетними міжнародними організаціями та державами, спрямованої на нейтралізацію негативних наслідків прямих, позаконвенційних, гібридних та інших актів агресії проти України.

19. Для вирішення деяких кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці на сучасному етапі державотворення, рекомендовано:

– запровадити у практику планування розвитку кадрового потенціалу суб'єктів реагування на кризові ситуації, що загрожують національній

безпеці, функціональні групи спроможностей щодо реагування на кризові ситуації: а) забезпечення готовності до реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці; б) співробітництво у сфері реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці; в) розгортання та мобільність сил і засобів; г) застосування; д) забезпечення; е) керівництво та управління; є) захист та живучість; ж) аналіз обстановки та її розвідка; з) військово-політичне керівництво, управління ресурсами;

– внести зміни до ст. 212-3 КУпАП, виклавши її у такій редакції:

«Стаття 212-3. Порушення права на інформацію та права на звернення у разі реагування на кризову ситуацію, що загрожують національній безпеці.

Не оприлюднення або несвоєчасне оприлюднення інформації, необхідність оприлюднення якої передбачено законом, – тягне за собою накладення штрафу на посадових осіб від десяти до п’ятнадцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Необґрунтоване віднесення інформації до інформації з обмеженим доступом, – тягне за собою накладення штрафу на посадових осіб від п’ятнадцяти до двадцяти п’яти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Обмеження доступу до інформації або віднесення інформації до службової чи конфіденційної, якщо це прямо заборонено законом, – тягне за собою накладення штрафу на посадових осіб від двадцяти п’яти до п’ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або громадські роботи на строк від двадцяти до тридцяти годин.

Ненадання відповіді на запит на інформацію, ненадання інформації, неправомірна відмова в наданні інформації, несвоєчасне або неповне надання інформації, надання недостовірної інформації у випадках, коли така інформація підлягає наданню на запит відповідно до законів України «Про доступ до публічної інформації», «Про доступ до судових рішень» та «Про засади запобігання і протидії корупції», – тягне за собою накладення штрафу на посадових осіб від двадцяти п’яти до п’ятдесяти

неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або громадські роботи на строк від двадцяти до тридцяти годин»;

– доповнити ст. 212-5 КУпАП частиною третьою такого змісту: «Особа не підлягає відповідальності за цією статтею за розголошення інформації про правопорушення або відомостей стосовно серйозної загрози здоров'ю чи безпеці громадян, довкіллю, або іншої суспільно необхідної інформації, якщо особа при цьому керувалася добрими намірами, не мала корисливих мотивів і була обґрунтовано переконана на момент вчинення діяння в тому, що інформація є достовірною та містить докази правопорушення чи стосується відповідного суспільного інтересу».

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Комісаров О. Г., Хитра О. Л. Концептуальні підходи до використання категорії «кризові ситуації, що загрожують національній безпеці України». *Науковий вісник Дніпр. держ. ун-ту внутр. справ.* 2017. № 3. С. 104–111.

2. Бредкіна І. К., Сімех Ю. А. Сучасні підходи до визначення поняття «криза». *Проблемы формирования новой экономики XXI века*: собр. материалов II междунар. науч.-практ. интернет-конф. (25–26 декабря 2009 года) / НПК «CONSTANTA». URL:

3. Про Державну програму авіаційної безпеки цивільної а

в 4. Про затвердження Загальних вимог до систем фізичного і захисту ядерних установок та ядерних матеріалів і Загальних вимог до системів фізичного захисту ядерних матеріалів при їх перевезенні: Наказ Держатомрегулювання України від 28.08.2008 № 156. URL:

і 5. Про затвердження Державного стандарту соціальної послуги кризового та екстреного втручання: Наказ Мінсоцполітики

6. О ратификации Соглашения между Правительством Украины и Правительством Французской Республики относительно официальной поддержки в создании единой системы авиационной безопасности и гражданской защиты в Украине: Закон України від 07.06.2018 № 2452-VIII. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.

7. К

8. Про затвердження Положення про єдину державну систему цивільного захисту: Постанова Кабінету Міністрів України від

9. Про затвердження Національного плану дій: Наказ Міненерговугілля України від 02.11.2015 № 687. URL:

10. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України «Про Стратегію національної безпеки України»: Указ Президента України від 26.05.2015 № 287/2015. URL: http://zakon3.rada.

11. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України «Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України»: Указ Президента України від 04.03.2016 № 92/2016. URL:

12. Про національну безпеку України: Закон України від 2

1 13. Про основи національної безпеки: Закон України від 1

9 14. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною 6рганізацією і правоохоронними органами держави: Закон України від 0

9 15. Про Раду національної безпеки і оборони України: Закон N

2 16. Про внесення змін до Закону України «Про Раду 6національної безпеки і оборони України» щодо вдосконалення 0координації і контролю у сфері національної безпеки і оборони: Закон №

4 17. Про упорядкування структури апарату центральних органів 8виконавчої влади та його структурних підрозділів: Постанова Кабінету 3Міністрів України від 15.10.2002 № 1550. URL: в

№ и

https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1550-2002-п/ed20050312/find?tex

18. Про упорядкування структури апарату центральних органів виконавчої влади, їх територіальних підрозділів та місцевих державних адміністрацій: Постанова Кабінету Міністрів України від 12.03.2005 № 179. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/179-2005-п/ed30000101#n50

19. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 27.06.2014.

20. Про затвердження Авіаційних правил України «Технічні вимоги та адміністративні процедури щодо видачі свідоцтв та сертифікатів диспетчерів управління повітряним рухом: Наказ Державіаслужби України від 31.05.2018 № 485. URL:

21. Про затвердження Авіаційних правил України «Технічні вимоги та адміністративні процедури щодо льотної експлуатації в цивільній авіації»: Наказ Державіаслужби України від 05.07.2018 №

H
Y
P
E
R
L
I
N
K

22. Сектор безпеки України: аспекти трансформації / Ф. Саганюк, І. Романов, В. Троцько, І. Вещицький. *Політичний менеджмент.* 2008. № 3. С. 141–156. URL: http://ipiend.gov.ua/wp-

23. Сектор безпеки і оборони України: теорія, стратегія, практика: монографія / Ф. В. Саганюк, В. С. Фролов, О. В. Устименко, М. М. Лобко та ін. К.: Академпрес, 2017. 180 с. URL:

"

h

t

t

p

24. Кириченко В. М., Куракін О. М. Теорія держави і права: модульний курс: навч. посібник. К.: Центр навчальної літератури, 2010. 264 с. URL: https://pidruchniki.com/12281128/pravo/funktsiyi_derzhavi

25. Про затвердження переліку галузей знань і спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти: Постанова Кабінету Міністрів України від 29.04.2015 № 266. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/266-2015-п

26. Українська людина в європейському світі: виміри ідентичності: навч. посібник / кол. авторів; за ред. д-ра екон. наук, проф. Т. С. Смовженко, д-ра філос. наук, проф. З. Е. Скринник. К.: УБС НБУ, 2015. 609 с. URL: https://pidruchniki.com/77003/

27. Щодо шляхів подолання системної кризи та орієнтирів політики нового уряду України. URL:

28. Колективна безпека. Енциклопедія сучасної України. URL:

29. Гусарєв С. Д. Юридична діяльність: методологічні та теоретичні аспекти. К.: Знання, 2005. 375 с.

30. Іванова А. Є. Сектор безпеки і оборони в умовах сучасності. *Сучасний стан та перспективи розвитку сектору безпеки України: публічно-приватні аспекти*: зб. наук. праць за матеріалами ІІІ Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 16 квітня 2015 р.). Х., 2015. С. 34–35.

31. Волинець В. В. Функції держави і правове забезпечення її взаємодії з громадянським суспільством. *Держава і право.* Юридичні і політичні науки. 2013. Вип. 59. С. 16–23. URL:

HYPERLINK "

32. Системна криза в Україні: передумови, ризики, шляхи подолання: аналіт. доп. / Я. А. Жаліло, К. А. Кононенко, В. М. Яблонський та ін.; за заг. ред. Я. А. Жаліла. К.: НІСД, 2014. 132 с.

33. Джураєва О. О. Класифікація функцій сучасної держави. *Актуальні проблеми держави і права*. 2005. Вип. 25. С. 140–145.

34. Лемак О. В., Лемак В. В. Функції сучасної держави: новий зміст в умовах глобалізації. *Публічне право.* 2011. № 1. С. 108–115.

35. Дзевелюк М. Державна політика та функції сучасної держави: до проблеми взаємозв'язку. *Национальный юридический журнал: теория и практика.* 2016. № 4. С. 21–25. URL:

36. Загальна теорія держави і права: підручник для студентів юридичних вищих навчальних закладів / М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко та ін.; за ред. д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України М. В. Цвіка, д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України О. В. Петришина. Х.: Право, 2009. 584 с.

37. Олейніков С. М. Функції держави: методологічні складові і розвиток в умовах глобалізації. *Державне будівництво та місцеве с*

а

м

38. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики: Закон України від 01.07.2010 № 2411-VI. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/

о

в

р

39. П

р

40. Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію: Закон України

я

о

і

у

41. Про затвердження Інструкції про ведення касових операцій банками в Україні: Постанова Національного банку України від

в

а

н

п

я

і

42. Про затвердження Зводу відомостей, що становлять державну таємницю: Наказ Служби безпеки України від 12.08.2005 №

43. Конституція України від 28.06.1996 № 254/96 ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

44. Про затвердження Порядку обліку, зберігання і розпорядження дорогоцінними металами і дорогоцінним камінням, дорогоцінним камінням органогенного утворення та напівдорогоцінним камінням, що переходять у власність держави: Наказ Міністерства Фінансів України від 04.11.2004 № 692. URL:

45. Субъектно-объектные отношения в политике:

п

о 46. Афанасьев В. Г. Научное управление обществом: опит

системного исследования. М.: Политиздат. 1973. 390 с.

и 47. Тихомиров Ю. А. Управление делами общества. М.: Мысль,

1984. 222 с.

о 48. Михайленко Г. В. Сучасний зміст поняття «суб'єктно-

об'єктні відносини» у системі державного управління. *Державне будівництво*. 2011. № 2. URL: http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-

г

и 49. Про фізичний захист ядерних установок, ядерних

матеріалів, радіоактивних відходів, інших джерел іонізуючого

випромінювання: Закон України від 19.10.2000 № 2064-III. URL:

с

к 50. Великий тлумачний словник сучасної української мови /

укладі. і головн. ред. В. Т. Бусел. К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005. 1728 с.

й

с

51. Цветков В. В. Горбатенко В. П. Демократія. Управління. Бюрократія.: монографія. К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького, 2001. 248 с.

52. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 1

7 53. Про схвалення Концепції оптимізації системи центральних органів виконавчої влади: Розпорядження Кабінету Міністрів України 0від 27.12.2017 № 1013-р. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1013-3

. 54. Валевський О. Л. Державна політика в Україні: методологія 2аналізу, стратегія, механізми впровадження: монографія. К.: НІСД. 2001. 242 с.

1 55. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх 1справ України: Постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 №

№

58. Титаренко Т. Г. Поняття та сутність і зміст державної політики регулювання земельних відносин в Україні. *Державне управління: удосконалення та розвиток.* 2015. № 8. URL:

59. Государственная политика и управление: учебник: в 2 ч. Ч. 1. Концепции и проблемы государственной политики и управления / под ред. Л. В. Сморгунова. М.: «Российская политическая инциклопедия» (РОССПЕН), 2006. 384 с.

60. Державна політика: підручник / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; ред. кол.: Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) та ін.. К.: НАДУ. 2014. 448 с.

61. Хитра О. Л. Реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці України в системі суб'єктно-об'єктних зв'язків у сфері національної безпеки. *Держава та регіони.* Сер.: Право. 2018. С.

62. Хитра О. Л. Реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці України як детермінанта сучасної держави. *Науковий вісник Ужгородського національного університету.* Серія «Право». 2018. № 51. Т. 2. С. 50–54.

63. Хитра О. Л. Сутнісні ознаки державної політики реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці України. *Право та науки.* 2018. № 2. С.16–20.

64. Демократичний цивільний контроль та воєнна криза в Україні: законодавчі аспекти / Ф. Флурі, В. Бадрак. К.; Женева: Центр дослідж. армії, конверсії та роззброєння, 2016. 184 с.

65. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 2 вересня 2015 року «Про нову редакцію Воєнної доктрини У

к 66. Про нову редакцію Воєнної доктрини України: Рішення Ради національної безпеки і оборони України від 02.09.2015. URL: а

ї 67. Додаток 2 до Стратегічного оборонного бюлетеня України, ухвалений Указом Президента України від 06.06.2016 № 240/2016. URL: и

У 68. Поляков Л. Цивільний контроль над військовими в Україні: до питання ефективності й системності. URL: а

з

69. Про військово-цивільні адміністрації: Закон України від

В

р

0

2

и

70. Бєлай С. В., Воробйов В. І. Удосконалення механізмів врегулювання сучасних збройних конфліктів всередині держави: актуальні питання забезпечення державної безпеки України в умовах збройного протистояння. *Честь і закон.* 2017. № 4. С. 4–11.

Tbilisi: Scientific magazine of The Open Diplomacy Association, 2015. № 4 (36). P. 156–157.

72. Про затвердження Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій: Постанова Кабінету Міністрів України від 16.12.2015 № 1052. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1052-2015-п

73. Шматова Ю. О. Механізм адміністративно-правового забезпечення прав людини в умовах надзвичайних ситуацій: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. К.: Держ. вищ. навч. закл. «Київ. нац. екон. ун-т ім. Вадима Гетьмана», 2012. 18 с.

74. Білобородько В. С. Унормування юридичної термінології з проблем надзвичайних ситуацій. *Форум права.* 2013. № 3. С. 32–35.

75. Вороненко В. В. Гігієнічне обґрунтування заходів з охорони здоров’я військовослужбовців кадрового складу частин, що розташовані на територіях України, забруднених радіонуклідами: дис. ... канд. мед. наук: 14.02.01. К.: Українська військово-медична академія, 2004. 195 с.

76. Клименко Н. Г. Особливості державного управління в умовах надзвичайних ситуацій: теоретичний та історичний аспекти: дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.01. К.: Національна академія держ. управління при Президентові України, 2008. 225 с.

77. Філіпенко А. С. Адміністративно-правове регулювання захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Ірпінь:

Донецький юридичний ін-т Луганського держ. ун-ту внутрішніх справ ім. Е. О. Дідоренка, 2008. 284 с.

78. Аналітичний огляд стану техногенної та природної безпеки в

79. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України». URL: к

80. Про правовий режим надзвичайного стану: Закон України в

81. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України: Д

83. UNHCR – UKRAINE OPERATIONAL UPDATE (November

84. Lankauskienė T. Tvaronavičienė. M.: Security and sustainable

Peacekeeping Operations. United Nations, 2003. 205 p.

87. Про затвердження Положення про цивільно-військове співробітництво Збройних Сил України: Наказ Генерального штабу Збройних Сил України від 20.12.2017 № 446.

88. Про затвердження типового плану запровадження та забезпечення заходів правового режиму воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях: Постанова Кабінету Міністрів України від 22.07.2015 № 544. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/544-2015-п

89. Про затвердження Правил польотів державної авіації в повітряному просторі України: Наказ Міноборони України від

90. Про затвердження Положення про підрозділи цивільно-військового співробітництва, які виконують завдання в районі здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях: Наказ Генерального штабу Збройних Сил України від 06.04.2019 № 140.

92. Хитра О. Л. Роль та місце державної служби України з надзвичайних ситуацій у вирішенні кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ.* Сер. юрид. 2018. № 2. С.207–215.
aektoriâ nauki = Path of Science, Section «law». 2018. Vol. 4. № 7. P. 2009–

94. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29 грудня 2016 року «Про Доктрину інформаційної безпеки України»: Указ Президента України від 25.02.2017 № 47/2017. URL:

95. Доктрина інформаційної безпеки України – це лише декларація – експерти. URL: https://www.radiosvoboda.org/a/2833

98. Баришполец В.А. Информационно-психологическая безопасность: основные положення. *Информационные технологии*. 2013. № 2. Т. 5. С. 62.

99. Уханова Н. С. Інформаційно-психологічна безпека

100. Жатканбаева А. Е. Функциональные компоненты информационной безопасности. *Право и государство.* 2013. № 4 (61). С. 74.

101. Кормич Б. А. Організаційно-правові засади політики інформаційної безпеки України: монографія. Одеса: *Юридична література.* 2003. С. 28–32.

102. Тихомиров О. О. Забезпечення інформаційної безпеки як функція сучасної держави: монографія / заг. ред. Р. А. Калюжний. К.: Центр навч.-наук. та наук.-практ. вид. НА СБ України, 2014. 196 с.

103. Свобода інформації: навч. посіб. для державних службовців / пер. з англ. Р. Тополевського. К.: Тютюкін, 2010. 128 с.

104. Про приєднання України до Статуту Ради Європи: Закон України від 31.10.1995 № 398/95-ВР. URL: https://zakon.rada.govua/laws/show/398/95-вр/print

106. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950. *Офіційний вісник України*. 2006. № 32. Ст. 2371

107. Про доступ до публічної інформації: Закон України від

108. Про внесення змін до Закону України «Про інформацію»: Закон України від 13.01.2011 № 2938-VI. URL:

109. Пилипчук В. Г. Проблеми становлення і розвитку інформаційного законодавства в контексті євроінтеграції України. *Інформація і право.* 2011. № 1 (1)/

110. Макаренко В. В. Служба безпеки України як спеціально уповноважений орган державної влади у сфері забезпечення охорони державних секретів. *Державні секрети України: нормативно-правове та наукове забезпечення (обговорення проекту Закону України «Про* №

державні секрети»): матер. наук.-прак. конф. (м. Київ, 25 червня 2008 р.). К.: Наук.-вид. відділ НА СБ України, 2008.

111. Касперський І. П. Зміст службової інформації як нового виду інформації з обмеженим доступом *Актуальні проблеми управління інформаційною безпекою держави:* збір. наук.-прак. конф. (м. Київ, 22 березня 2011 р.). К.: Наук.-вид. відділ НА СБ України, 2011.

112. Пастернак М. С. Місце державної таємниці в новій системі класифікації інформації з обмеженим доступом в Україні. *Актуальні проблеми управління інформаційною безпекою держави:* збір. наук.-прак. конф. (м. Київ, 22 березня 2011 р.). К.: Наук.-вид. відділ НА СБ України, 2011.

113. Дідікін А. Механізм реалізації права громадян на доступ до публічної інформації в законодавстві Росії та України. *Юридичний журнал.* 2011. № 4 (106).

114. Питання забезпечення органами виконавчої влади доступу до публічної інформації: Указ Президента України від 05.05.2011 №

115. Про затвердження Типової інструкції про порядок ведення обліку, зберігання, використання і знищення документів та інших матеріальних носіїв інформації, що містять службову інформацію: Постанова Кабінету Міністрів України від 19.10.2016 № 736. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/736-2016-п

117. Службові квартири у Вінниці роздають тільки «обраним».

118. Субот А. Інформаційна безпека діяльності працівників правоохоронних органів. URL: http://veche.kiev.ua/journal/4459/

119. Красіков Д. О. Правове забезпечення інформаційної безпеки в діяльності органів внутрішніх справ України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. К., 2012. 20 с.

120. Заярний О. А. Правові та організаційні основи удосконалення матеріального адміністративно-деліктного законодавства в інформаційній сфері на шляху євроінтеграції. URL:

121. Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки: Закон України від 09.01.2007 № 537-V.

122. П

р 123. Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних оистемах: Закон України від 05.07.1994 № 80/94-ВР. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/80/94-вр.

т 124. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 № е

л 125. Про основні засади забезпечення кібербезпеки України: Закон України 05.10.2017 № 2163-VIII. *Відомості Верховної Ради* України. 2017. № 45. Ст. 403.

о 126. Тропина Т. Л. Киберпреступность: понятие, состояние, уголовно-правовые меры борьбы: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.08. Владивосток. 2005. 235 с.

н 127. Комісаров О., Хитра О. Модель інформаційно-комунікативного впливу суб'єктів забезпечення національної безпеки на джерело загроз. *Traektoriâ nauki = Path of Science, Section «law».* 2019. Vol. 5. № 1. P. 3001–3011.

ц 128. Європол. URL: https://www. europol.europa.eu/

і 129. Любовець Г., Король В. Уроки гібридно-месіанських агресій кремля. URL: https://defence-ua.com/index.php/statti/1293-uroky-

З

а

к

о

130. Журналісти назвали 10 фактів, яких не дізнались українці за рік дії закону про доступ до інформації. *Телекритика.* URL:

131. Про порядок проведення перевірки достовірності відомостей щодо застосування заборон, передбачених частинами третьою і четвертою статті 1 Закону України «Про очищення влади»: Постанова Кабінету Міністрів України від 16.10.2014 № 563. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/563-2014-п.

132. Про внесення змін до Закону України «Про інформацію»: Закон України від 13.01.2011 № 2938-VI. URL:

133. Про державну таємницю: Закону України від 21.01.1994 № 3855-XII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3855-12

134. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073. URL: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/80731-10.

135. Пожар В. П. Дисциплінарна відповідальність державних службовців за вчинення корупційних правопорушень. URL:

136. Про затвердження Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних: Постанова Кабінету Міністрів України від 21.10.2015 № 835. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/835-2015-п/print

137. Висновок Комітету Верховної Ради України з питань правової політики та правосуддя щодо проекту Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення стосовно невиконання вимог законодавства щодо організації та забезпечення захисту інформації» від 13.07.2017 № 6711. URL:

138. Шурупова К. В. Правовий аналіз видів доступу до інформації в контексті державної інформаційної політики. *Право та державне управління*. 2013. № 1. С. 92–97.

139. Хитра О. Л. Визначення адміністративно-правової відповідальності осіб за порушення законодавства про інформацію. *Юридичний науковий електронний журнал.* 2015. Вип. 3. Запоріжжя. С. 135–138. URL: http://lsej.org.ua/3_2015/39.pdf

140. Про інформацію: Закон України від 02.10.1992 № 2657-XII.

141. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України.* 1996. № 47. Ст. 256.

142. Про доступ до судових рішень: Закон України від 22.12.2005 № 3262-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2006. № 15. Ст. 128.

143. Калюжний Р. А., Комзюк А. Т., Погрібний О. О. Кодекс України про адміністративні правопорушення: коментар. URL:

144. Крутов В. Проблеми становлення недержавних суб'єктів сектору безпеки в Україні. URL: http://ippi.org.ua/kruglii-stil-problemi-

145. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. К.; Ірпінь: ВТФ «Перун». 2005. 1728 с.

146. Яковлєв І. П. Публічне адміністрування у сфері державної митної прави: термінологічний пошук. *Європейські перспективи.* 2015. № 6. С. 119–125.

147. Шаров Ю. П. Інноваційні інструменти публічного адміністрування: європейський контекст. *Публічне управління: теорія*

та практика: зб. наук. праць Асоціації докторів наук з державного управління. Х.: ДокНаукДержУпр, 2010. № 1. С. 5–9.

148. Зинченко Г. П., Иванова А. А., Лысенко В. Д., Рогов И. И. Социология управления: учебно-метод. комплекс. Ростов-н/Д.: СКАГС, 2010. 48 с.

149. Лазор О. Я. Публічне управління та адміністрування: ретроспектива деяких теоретичних аспектів. *Університетські наукові записки.* 2015. № 56. С. 111–121.

150. Зубок М. І. Економічна безпека суб'єктів підприємництва: навч. посібник. К.: Міжнародний фонд соціальної адаптації. 2012. 226 с.

151. Яловий Г., Іваницька О., Костюк А. Податкова політика в контексті забезпечення економічної безпеки підприємства. *Економічний вісник НТУУ «КПІ»:* збірник наукових праць. 2012. № 9. С. 235–240.

152. Мішин О. Ю. Сутність поняття «економічна безпека підприємства». *Вісник економіки транспорту і промисловості.* 2012. № 38. С. 86–92.

153. Амеліна А. С. Страхування як нетрадиційний вид забезпечення ви- конання зобов'язань. *Науковий вісник Національного університету ДПС України.* Економіка, право. 2012. № 2. С. 254–260.

154. Невмержицький Є. Ф. Проблеми протидії криміналізації підприємницької діяльності. *Теоретико-методологічні підходи до розуміння приватного права в умовах правової держави*. 2012. С. 22–27.

155. Стратегія національної безпеки України: Указ Президента України від 26.05.2015 № 287/2015. URL: HYPERLINK

156. Концепція розвитку сектору безпеки і оборони України: Указ Президента України від 14.03.2016 № 92/2016. URL:

157. Древаль Ю. Д. Участь комітетів (комісій) у забезпеченні механізму парламентського контролю. *Теорія та практика державного управління*: зб. наук. праць. Х.: Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2009. Вип. 3 (26). С. 221–228.

158. Фосскуле А. Эрозия парламентской системы в Федеративной Республике Германии. Конституционное право: *Восточноевропейское обозрение*. 2004. № 2. С. 59–64.

159. Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України восьмого скликання: Постанова Верховної Ради України від 04.12.2014. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 1. Ст. 10.

160. Про Президента України: проект Закону України (автори: Р. М. Зварич, І. Б. Коліушко, О. О. Мороз, О. І. Ющик). URL:

161. Призначення секретарем РНБО України О. Турчинова і розширення повноважень Радбезу у відгуках експертів. URL:

162. Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2016 році». К.: НІСД, 2016. 688 с.

163. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 № 794-VII. *Відомості Верховної Ради України.* 2014. № 13. Ст. 222.

164. Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України: Постанова Верховної Ради України від 11.12.2014 № 26-VIII. URL:

165. Про схвалення Стратегії підвищення ефективності діяльності суб'єктів господарювання державного сектору економіки: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 27.05.2015 № 662-р.

166. Про комітети Верховної Ради України: Закон України від 04.04.1995 № 116/95-ВР. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/116/95-вр.

167. Інвестиційна діяльність в Україні. URL:

168. Жилінська О. Іноваційна теорія Й. Шумпетера: сучасне звучання економічних ідей. URL: http://papers.univ.kiev.ua/

169. Полінкевич О.М. Сутність економічних понять «інновація», *Економічні науки:* збірник наукових праць ЛНТУ. Серія «Економічна теорія та економічна історія». Луцьк, 2010. Вип. 7 (28). Ч. 2. С. 60–76.

170. Ілляшенко С. М. Управління інноваційним розвитком: навч. посіб. 2-ге вид., перероб. і доп. Суми: ВТД «Університетська книга»; К.: Видавничий дім «Княгиня Ольга», 2005. 324 с.

171. Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні: Закон України від 08.09.2011 № 3715-VI. URL:

172. Чистоклетов Л. Г. Обґрунтування доцільності запровадження концепції адміністративно-правового забезпечення безпеки діяльності суб'єктів господарювання в Україні. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права.* 2013. № 11. С. 207.

173. Минаев Г. А. Безопасность органиции: учебник. К.: КНТ, 2009. 440 с.

174. Вашингтонська Конвенція 1965 року «Про порядок вирішення інвестиційних спорів між державами та іноземними

особами», ратифікована 16.03.2000 № 1547. URL:

175. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо скасування обов'язковості державної реєстрації іноземних інвестицій: Закон України від 31.05.2016 № 1390-VIII. URL:

176. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо усунення бар'єрів для залучення іноземних інвестицій: Закон України від 23.05.2017 № 2058-VIII. URL: https://zakon3.

177. Сюсюкин А. В. Административно-правовое регулирование в сфере обеспечения экономической безопасности: дисс. … канд. юрид. наук: 12.00.14. Ростов-на-Дону, 2004. URL:

178. Максимов С. Н. Административно-правовое обеспечение экономической безопасности в Российской Федерации: концептуальные и методологические аспекты: автореф. дисс. … д-ра юрид. наук: 12.00.14 «Административное право и административный процесс». М.,

179. Лекарь С. І. Структура адміністративно-правового механізму забезпечення економічної безпеки держави. *Європ. перспективи.* 2013. № 1. С. 33–36.

180. Банк Р. О. Адміністративно-правові засади забезпечення безпеки підприємницької діяльності в Україні: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.07. К., 2014. 230 с.

181. Про зміни суспільної свідомості та її парадокси –

182. Договір про заснування Європейського об’єднання вугілля і сталі від 1951 р. URL: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-

183. Договір про заснування Європейської комісії з атомної енергії від 1957 р. URL: http://uk.wikipedia.org/wiki/

184. Договір про заснування Європейського Економічного Співтовариства від 1957 р. URL: http://search.ligazakon.ua/l_

185. Европейский союз. Прошлое, настоящее, будущее. Единый европейский акт. Договор о Европейском Союзе. М.: Право, 1994. 276 с.

186. Договір про Європейський Союз від 1992 р. URL:

187. Амстердамський договір від 1997 р. URL:

188. Ніццький договір про внесення змін та доповнень до Договору про Європейський Союз, Договорів про заснування Європейських Співтовариств та деяких пов’язаних з ними актів від

1

9 189. Лісабонська угода від 2007 р. URL:

9 http://uk.wikipedia.org/wiki/Лісабонська_угода.

7 190. План імплементації Регламенту Ради (ЄС) № 1186/2009.

191. Угода між Україною і Європейським Союзом про участь України у програмі Європейського Союзу Горизонт 2020. URL:

192. Право Европейского Союза. URL: https://

193. Регламент Ради ЄЕС № 2913/92 від 12.10.1992, що засновує Митний кодекс співтовариства. URL: http://uazakon.com/big/

194. Регламент Комісії ЄЕС № 2454/93 від 02.07.1993. URL:

195. Єдиний Митний тариф Європейського Співтовариства від 1969 р. Інформація щодо внесення змін у законодавство України з питань «Податкового законодавства ЄС». URL:

L 105, 23/04/1983. P. 0001–0037.

197. Таможенный союз Европейского Союза. URL:

198. Міжнародна конвенція про взаємну адміністративну допомогу у відверненні, розслідуванні та припиненні порушень митного законодавства від 09.06.1977. URL: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-

199. Міжнародна конвенція про адміністративну допомогу у сфері митних відносин від 27.06.2003. URL: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-

200. План дій Україна – ЄС у сфері юстиції, свободи та безпеки від 18.06.2007. Люксембург, 2007. URL: http://www.

201. Протокол про надання адміністративними органами взаємної допомоги у вирішенні митних питань до Угоди про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами, ратифікований Законом від 10.11.1994. № 237/94-ВР. *Відомості Верховної Ради України.* 1994. № 46. Ст. 415.

202. Хитра О. Л. Попередження та профілактика злочинів, вчинюваних із залученням неповнолітніх. *Митна справа.* 2012. № 6. Ч. 2. Кн. 2. С.162–167.

203. Хитра О. Л. Удосконалення адміністративно-правової охорони службової інформації органів державної влади. *Наукові записки ПВНЗ «Львівський університет бізнесу та права».* 2012. № 9. С. 263–267.

204. Хитра О. Л. Перспективи України та міжнародний досвід у сфері паливно-енергетичних ресурсів. *Митна справа*. 2013. № 1. Ч. 2. Кн. 2. С. 357–362.

205. Хитра О. Л, Чистоклетов Л. Г. Теоретичні та практичні аспекти впровадження інноваційних напрямів адміністративно-правового забезпечення безпеки діяльності суб'єктів господарювання в Україні. *Митна справа*. 2013. № 2. Ч. 2. Кн. 1. С. 400–406.

206. Хитра О. Л. Визначення причин та умов, які сприяють вчиненню наркозлочинів із залученням неповнолітніх. *Наукові записки ПВНЗ «Львівський університет бізнесу та права».* 2013. № 10. С. 327–

207. Хитра О. Л. Особливості профілактики правопорушень, вчинених в сфері обігу наркотичних засобів серед неповнолітніх. *Правоохоронна діяльність: конституційні та адміністративно-правові аспекти:* зб. тез всеукр. наук.-практ. конф. (м. Львів, 25 жовтня 2013 р.). Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2013. С. 297−299.

208. Хитра О. Л. Профілактика як система заходів оперативно - розшукової діяльності у протидії наркозлочинам, вчинених зі залученням неповнолітніх. *Державотворення та правотворення в Україні: проблеми та перспективи розвитку:* матер. учасн. І рег. наук.-практ. конф. (м. Львів, 11 квітня 2013 р.). Львів: ННІПП НУ «Львівська політехніка», 2013. 202 с. С. 111–113.

209. Хитра О. Л. Причини й умови вчинення правопорушень в сфері протидії наркоманії серед молоді. *Теорія та практика протидії злочинності в сучасних умовах*: матер. тез міжнар. наук.-практ. конф. (м.

Львів, 31 жовтня 2014 р.). Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2014. С. 314.

210. Хитра О. Л. Причини та умови, які сприяють поширенню та вчиненню правопорушень у сфері обігу наркотичних засобів із залученням неповнолітніх. *Збірник наукових праць Національного університету «Одеська юридична академія».* Одеса: Юридична література, 2014. Вип. № 74. 428 с. С. 359–364.

211. Хитра О. Л. Правова характеристика джерел митного права інститутів Європейського союзу. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. Серія юридична. 2015. Вип. 4. С. 200–208.

212. Хитра О. Л. Обмеження доступу до службової інформації в публічно правовій сфері. *Управління інформаційною безпекою*: матер. міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 19 березня 2015 р.). К.: Національна академія СБУ, 2015. С. 378−382.

213. Хитра О. Л. Історичні передумови впровадження міжнародно-правових стандартів у діяльність правоохоронних органів України. *Актуальні питання та проблеми правового регулювання суспільних відносин:* матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Дніпропетровськ, 6–7 березня 2015 р.). Дніпропетровськ: Громадська організація правовий світ, 2015. С. 212−216.

214. Хитра О. Л. Механізм боротьби з проявами тероризму щодо умов дотримання прав і свобод громадян. *Безпека, екстремізм, тероризм:* матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Львів, 23–24 квітня 2015 р.). Львів: ПВНЗ «Львівський університет бізнесу та права», 2015. С. 78–83.

215. Хитра О. Л. Сучасні реалії та загрози інформаційній безпеці в діяльності юридичної особи. *Проблеми застосування інформаційних технологій, спеціальних технічних засобів у діяльності ОВС та*

навчальному процесі: матер. наук.-практ. конф. (м. Львів, 17 грудня 2015 р.). Львів: ЛьвДУВС, 2015. С. 128–133

216. Хитра О. Л. Перспективи розвитку в Україні недержавних суб'єктів правоохорони в сфері безпеки корпоративного бізнесу. *Теорія та практика правоохоронної діяльності*: матер. міжнар. наук.-практ. конф. (м. Львів, 11 листопада 2016 р.). Львів: ЛьвДУВС, 2016. С. 351–

217. Хитра О. Л. Забезпечення ефективності держави шляхом верховенства права. *Теоретико-прикладні проблеми правового регулювання в Україні:* матеріали регіон. наук.-практ. конф. (м. Львів, 16 грудня 2016 р.). Львів: ЛьвДУВС, 2016. С. 465–468.

218. Хитра О. Л. Адаптація законодавства України до законодавства ЄС у сфері профілактики правопорушень митних правил. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. Серія юридична. 2016. Вип. 3. С. 213–223.

219. Хитра О. Л., Чистоклетов Л. Г. Стан формування адміністративно-правового забезпечення безпеки суб'єктів господарювання в Україні та напрямки їх удосконалення. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. Серія юридична. 2016. Вип. 4. С. 243–250.

220. Хитра О. Л. Реформа органів внутрішніх справ як важлива передумова побудови в Україні правової держави. *Наукові записки ПВНЗ «Львівський університет бізнесу та права».* 2016. № 15. С. 45–

221. Остапенко О. І., Хитра О. Л. Юрисдикційна діяльність органів, що уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення: навчальний посібник. Львів: Растр–7, 2017. 326 с.

222. Остапенко О. І., Хитра О. Л. Про відшкодування моральної шкоди за вчинені адміністративні правопорушення в Україні.

Traektoriâ nauki = Path of Science, Section «law». 2018. Vol. 4. № 6. P. 5001–5009.

collective monograph. United Kingdom. Coventry: Agenda Publishing

224. Development and modernization of the legal systems of Eastern Europe: experience of Poland and prospects of Ukraine: collective

225. Хитра О. Л. Проблеми виконання рішень Європейського Суду з прав людини та шляхи їх вирішення. *Євроінтеграція–2017:* матер. XVII міжнар. наук.-практ. конф. (м. Львів, 15–16 травня 2017 р.). Львів: ПВНЗ «Львівський університет бізнесу та права», 2017. С. 154–

226. Хитра О. Л., Чистоклетов Л. Г. Використання ситуаційного методу в удосконаленні дослідження адміністративно-правового забезпечення безпеки суб'єктів господарювання в Україні. *Стан та перспективи розвитку адміністративного права України*: зб. матер. IV міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 10 листопада 2017 р.). Одеса: Одес. держ. ун-т вн. справ, 2017. URL: http://oduvs.edu.ua/actions/15918/

227. Хитра О. Л. Адміністративно-правові засоби у забезпеченні інформаційної безпеки України. *ІТ–право: Проблеми та перспективи розвитку в Україні:* зб. матер ІІ міжнар. наук.-практ. конф. (м. Львів, 17 листопада 2017 р.). Львів: НУ «Львівська політехніка», 2017. С. 212–

228. Хитра О. Л. Сучасні проблеми інформаційно-правового забезпечення особистої безпеки працівників органів правоохоронної діяльності. *Проблеми застосування інформаційних технологій правоохоронними структурами України та вищими навчальними закладами зі специфічними умовами навчання*: матер. міжнар. наук.-практ. конф. (м. Львів, 22 грудня 2017 р.). Львів: ЛьвДУВС, 2017. С. 100–105.

229. Хитра О. Л. Стан правового забезпечення інформаційної безпеки Національної поліції. *Інформаційно-аналітичне забезпечення діяльності підрозділів кримінальної поліції*: зб. тез доп. всеукр. наук.-практ. конф. (м. Львів, 23 березня 2018 р.). Львів: ЛьвДУВС, 2018. С. 175–181.

230. Хитра О. Л. Правове регулювання відносин, що виникають в умовах появи кризових ситуацій. *Актуальні проблеми науки і практики у світлі євроінтеграції*: матер. міжнар. наук.-практ. конф. (м. Львів, 17–18 травня 2018 р.). Львів: ПВНЗ «Львівський університет бізнесу та права».2018. С. 235–238.

231. Хитра О. Л. Особливості розвитку медіації в Україні. *Медіація – альтернативний спосіб вирішення спорів: питання теорії і практики:* збірник тез заочної науково-практичної конференції (м. Львів, 5 жовтня 2018 р.): у 2 ч. / кафедра адміністративного та інформаційного права Навчально-наукового інституту права та психології НУ «Львівська політехніка». К.: ПП «Комп'ютерний дизайн». 2018. Ч. 1. 97 с. С. 87–91.

232. Хитра О. Л. Роль та місце реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці в системі суб'єктно-об'єктних зв'язків. *Теорія та практика протидії злочинності у сучасних умовах:* матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Львів, 17 листопада 2018 р.). Львів: ЛьвДУВС, 2018. С. 211–212.

233. Хитра О. Л., Чистоклетов Л. Г. Завдання із вдосконалення адміністративно-правової основи безпеки суб'єктів господарювання, пов'язані з GPS-моніторингом. *IT–право: проблеми та перспективи розвитку в Україні:* зб. матер. III міжнар. наук.-практ. конф. (м. Львів, 7 грудня 2018 р.). Львів: Растр–7, 2018. 176 с. С. 145–149.

234. Неповнолітніх не притягатимуть до кримінальної відповідальності за нетяжкі злочини. URL:

235. Головкін Б. М. Роль фонових явищ у детермінації злочинності. *Кримінологічна теорія і практика: досвід, проблеми сьогодення та шляхи їх вирішення:* матеріали наук.-теорет. конф. (м. Київ, 20 березня 2014 р.). К.: Нац. акад. внутр. справ, 2014. С. 12–16.

236. Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан дотримання прав і свобод людини і громадянина в Україні / Секретаріат Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. 2018. URL:

237. Конвенція про права дитини: резолюція 50/155 Генеральної Асамблеї ООН від 21.12.1995. URL: https://zakon.rada.gov.ua/

238. Стародубцев Ю. И. Особые суды для несовершеннолетних в России. Историко-правовой аспект: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. СПб, 1998. 255 с.

239. Правила Організації Об’єднаних Націй щодо захисту неповнолітніх, позбавлених волі в редакції від 14.12.1990 № 995_205.

240. Мінімальні стандартні правила, що стосуються здійснення правосуддя щодо неповнолітніх («Пекінські правила») від 29.11.1985 № 995_211. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/ show/995_211

241. Про охорону дитинства: Закон України від 26.04.2001 №

242. Про соціальну роботу з сім’ями, дітьми та молоддю: Закон України від 21.06.2001 № 2558-III. URL: https://zakon.rada.

243. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя): Закон України від 02.06.2016 № 1401-VIII. URL:

244. Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування: Закон України від 13.01.2005 № 2342-IV. URL:

245. Про практику застосування судами України законодавства у справах про злочини неповнолітніх: Інформаційний лист Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 16.01.2017 №223-66/0/4-17. URL:

246. Про схвалення Національної стратегії реформування системи юстиції щодо дітей на період до 2023 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.12.2018 № 1027-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1027-2018-р/sp:max10

247. Лемішко Ю. Ю. Вчинення злочину з використанням малолітнього як обставина, що обтяжує покарання. *Форум права*. 2011. № 3. С. 464.

248. Про застосування судами законодавства про відповідальність за втягнення неповнолітніх у злочинну чи іншу антигромадську діяльність: Постанова Пленуму Верховного Суду України від 27.02.2004 № 2. URL: https://yurincom.com/legal_

249. Сперанский К. К. Уголовно-правовая борьба с преступлениями несовершеннолетних и против несовершеннолетних. Ростов-на-Дону, 1991. С. 87.

250. Про Концепцію судово-правової реформи: Постанова Верховної Ради України від 28.04.1992 № 2296-XII. URL:

251. Судебные системы европейских стран: Справочник. М.: Междунар. отношения, 2002. 336 с. URL: https://cyberleninka.

252. Про практику застосування судами України законодавства у справах про злочини неповнолітніх: Постанова Пленуму Верховного Суду України від 16.04.2004 № 5. URL:

253. Ветошкин С. А. Ювенальное право: учеб. пособие. Екатеринбург: Изд-во Рос. гос. проф.-пед. ун-та, 2008. 170 с.

254. Пудовочкин Ю. Е. Ответственность за преступления против несовершеннолетних по российскому уголовному праву. СПб., 2002. С. 112–113.

255. Українське кримінальне право. Загальна частина: підручник / за ред. В. О. Навроцького. К.: Юрінком Інтер, 2013. 712 с.

256. Ортинська Н. В. Правовий статус неповнолітніх: теоретико-правове дослідження: дис. … д-ра юрид. наук: 12.00.01. Львів: Нац. універ. «Львівська політехніка», 2017. 390 с.

257. Кокарев Л. Д. Некоторые проблемы нравственных отношений в уголовном судопроизводстве. Судебная этика. Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та. 2010. С. 89.

258. Соціально-психологічні причини злочинної поведінки неповнолітніх. URL: http://pidruchniki.ws/18060203/psihologiyasotsialno-

259. Ратинов А. Р. Психологическая характеристика показаний обвиняемого. *Вопросы предупреждения преступности*. М., 2008. № 1. С. 126.

260. Гладкова Є. О. Правові засади протидії наркозлочинності в Україні. *Актуальні питання взаємодії інститутів громадянського суспільства та органів публічного адміністрування у напрямку розвитку правової системи України*: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 8–9 вересня 2017 р.). К.: Центр правових наукових досліджень, 2017. С. 65–70.

261. Про схвалення Стратегії державної політики щодо наркотиків на період до 2020 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 27.08.2013 № 735-р. URL: http://zakon.rada.gov.ua/

262. Інформаційні бюлетені ДПтСУ за 2012–2015 рр. К.: ДПтСУ. 186 с.

263. Про затвердження Інструкції з організації роботи підрозділів ювенальної превенції Національної поліції України: Наказ МВС України від 19.12.2017 № 1044. URL: https://zakon.rada.gov.ua/la

264. Звіт Голови Національної поліції України С. Князєва про результати роботи відомства за 2018 рік. URL:

265. Кириленко Ф. А. Современное сосотояние незаконного оборота наркотических средств в Украине. URL: http://pravo-snu.com.ua/wp-content/uploads/2017/07/17.-Кіріленко-Ф.-О.pdf

266. Михайленко Г. Проблема неповнолітніх правопорушників у зарубіжних дослідженнях та розвиток системи спеціалізованих закладів на заході. URL: http://oldconf.neasmo.org.ua/node/384

267. Луценко та Петренко підписали програму відновлення для неповнолітніх. URL: https://ua.112.ua/suspilstvo/lutsenko-ta-petrenko-

269. Берковець Леонард. Агресія: причини, наслідки та контроль. URL: http://psychologis.com.ua/berkovic_l._problemy_

270. Хекхаузен Х. Мотив и мотивация: восемь основных проблем. Мотивация и деятельность. М.: Педагогика, 1986. Т. 1. С. 33–

271. Діденко С. В. Окремі аспекти використання загальнонаукових методів у розвитку теорії ОРД. *Шляхи розвитку оперативно-розшукової діяльності в сучасних умовах*. матер. наук.-практ. конф. (м. Харків, 24 жовтня 2008 р.). Х.: Вид-во Харк. нац. ун-ту вн. справ, 2008.

272. Сафронов С. Профілактична діяльність слідчого органів внутрішніх справ України. *Право України.* 2002. № 2.

273. Про затвердження Положення про Департамент протидії наркозлочинності Національної поліції України: Наказ Національної поліції України від 17.11.2015 № 95. URL: http://tranzit.ltd.ua/nakaz/

274. Мірошниченко О. С. Щодо оптимізації взаємодії суб'єктів оперативно-розшукової профілактики. *Шляхи розвитку оперативно-розшукової діяльності в сучасних умовах*: матер. наук.-практ. конф. (м. Харків, 24 жовтня 2008 р.). Х.: Вид-во Харк. нац. ун-ту вн. справ,

275. Никифорчук Д. Й. Проблемні питання взаємодії в розкритті злочинів. *Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика):* науково-практичний журнал МВС. 2002. № 5.

276. Філіпенко Н. Є. Проблеми правого регулювання діяльності оперативних підрозділів органів внутрішніх справ України. *Форум права.* 2005. № 1. С. 78–95.

277. Бєлоусов Ю. Л. Інституціоналізація профілактики наркотизму в Україні: автореф. дис. … канд. соц. наук: 22.00.03. Х.,

278. Догадина М. А., Перегожин Л. О. Сексуальное насилие над детьми. Выявление, профилактика, реабилитация потерпевших. *Право и политика.* 2001. № 1.

279. Постанови пленумів Верховного Суду України та вищих спеціалізованих судів України в кримінальних та адміністративних

провадженнях / упоряд.: С. А. Кузьмін, М. С. Кучеренко. К.: Паливода А. В., 2018. 612 с.

280. Конвенція про відшкодування від нещасних випадків у суспільному господарстві, прийнята на Генеральній конференції Міжнародної організації праці 25.10.1921 № 12. URL:

281. Конвенція про відшкодування працівникам від нещасних випадків на виробництві, прийнята на Генеральній конференції Міжнародної організації праці 19.05.1925 № 17. URL:

282. Конвенція про рівні права в області відшкодування від нещасних випадків, прийнята на Генеральній конференції Міжнародної організації праці 19.05.1925 № 19. URL: https://zakon.rada.

283. Конвенція про відшкодування працівникам у разі професійних захворювань, прийнята на Генеральній конференції Міжнародної організації праці 04.06.1934 № 42. URL:

284. Руднєв К. Торгова місія князя Олега. Таємниці минулого. К., 2017. С. 47.

285. Римаренко Ю. І., Кондратьєв Я. Ю., Тацій В. Я., Шемшученко Ю. С. Міжнародна поліцейська енциклопедія. К.: Ін Юре, 2003. Т. 1.

286. Кудрицкий А. В., Бабичев Ф. С. Украинский советский энциклопедический словарь. К.: Главная редакция УСЭ, 1988. Т. 2.

287. Романова А. С. Буття людини у природно-правовому просторі. Львів: Ліга-прес, 2005.

288. Константинов Ф. В. Философская энциклопедия. М.: Советская энциклопедия, 1970. Т. 5.

289. Шемшученко Ю. С. Великий енциклопедичний юридичний словник. К.: Юридична думка, 2012.

290. Єрошенко О. Великий тлумачний словник сучасної української мови. Донецьк: Глорія-Трейд, 2012.

291. Остапенко О. І., Кісіль З. Р., Ковалів М. В., Кісіль Р. В. Адміністративне право. К.: Правова єдність, 2008.

292. Коломоєць Т. О. Адміністративне право України: Академічний курс. К.: Юрінком Інтер, 2011.

293. Протокол до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод від 17.07.1997 № 994_535. URL:

294. Кравчук В. М. Підстави відшкодування моральної шкоди, завданої суб'єктом владних повноважень. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. 2016. Вип. 850. С. 34–38.

295. Козлов Ю. М. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях. М.: Юристъ, 2004.

296. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012 № 4651-VI. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/4651-17

297. Голодрига Ю. То он вона яка – ціна життя. *Експресо*. 2017. № 84 (9574).

298. Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 № 2341-III.

299. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747-IV. URL: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2747-15

300. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 № 435-IV. URL:

301. Кодекс цивільного захисту України від 02.10.2012 № 5403-

302. Про морські порти України: Закон України від 17.05.2012 №

Н

Y

303. The Administrative Code of Turkmenistan. 29 August 2014. № 3. Retrieved May 1, 2018. URL: http://minjust. gov.tm/

304. Давыденко Д. Л. Из Истории применительных процедур в Западной Европе и США. *Весник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации*. М., 2004. № 2. С. 163–176.

305. Зінченко А. Л. Історія дипломатії від давнини до нового часу: навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. спец. міжнар. відносин та історії. К., 2005. С. 48.

306. Потемкин В. П. Дипломатия Древней Греции. История дипломатии: в 3 т. М.: ОГИЗ, 1941–1945. Т. 1.

307. Медіація у світі. URL: http://namu.com.ua/ua/info/mediation/

308. Типовий закон Комісії Організації Об'єднаних Націй по праву міжнародної торгівлі про міжнародну комерційну погоджувальну процедуру. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_l17

309. Про деякі аспекти посередництва (медіації) в цивільних і комерційних справах: Директива № 2008/52/ЕС Європейського парламенту і Ради Європи. URL: http://zakon.rada.gov.ua/

310. Про безоплатну правову допомогу: Законі України від 02.06.2011 №3460-VI. *Відомості Верховної Ради України.* 2011. № 51. Ст. 577.

311. Про тлумачення статті 124 Конституції: Рішення Конституційного Суду України від 09.07.2002, справа № 1-2/2002, № 15-рп/2. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v_978600-02

312. Про медіацію: проект Закону України. URL:

313. Стратегія реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 рр.: Указ Президента

України від 20.05.2015 №276. URL: http://zakon.rada.gov.ua/

314. Проблема консолідації державного управління сектором безпеки і оборони України / Ф. В. Саганюк, М. М. Лобко, О. В. Устименко. *Збірник наукових праць Центру воєнно-стратегічних досліджень Національного університету оборони ім. І. Черняховського.* 2016. № 1 (56) С. 14–17. URL: http://journals.uran.ua/index.php/2304-

315. Данилко В. К., Гриценко О. І. Концепція управління персоналом в умовах подолання кризи. *Вісник Житомир. держ. технолог. ун-ту.* Серія: Економічні науки. 2013. № 2 (64). С. 167–173.

316. Овсяник В. М. Кризові комунікації в умовах надзвичайних ситуацій. *Вісник НАДУ при Президентові України.* Серія «Державне управління». 2018. № 2. С. 105–111. URL: http://visnyk.Academy.gov.

317. Кондратов С. І. Роль планування у забезпеченні захисту та стійкості критичної інфраструктури. Аналітична записка. URL:

318. Про схвалення Стратегії розвитку органів системи Міністерства внутрішніх справ на період до 2020 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.11.2017 № 1023-р. URL:

320. Кріндлер Дж. Передбачення кризи. URL:

321. Кузніченко С. О. Надзвичайні адміністративно-правові режими: монографія. Сімферополь: КРП Видавництво «Кримнавчпеддержвидав», 2010. 272 с.

322. Бандурка О. М. Управління в органах внутрішніх справ України: підручник. Х.: Ун-т внутр. справ, 1998. 480 с.

323. Лаптий В. А. Понятие чрезвычайной обстановки и особых условий для деятельности органов внутренних дел Украины. *Бюллетень по обмену опытом работы органов внутренних дел Украины*. 1994. № 113/114. С. 61–63.

324. Пономаренко Г. О. Управління у сфері забезпечення внутрішньої безпеки держави: адміністративно правові засади: монографія. Х.: Видавець Вапнярчук Н. М., 2007. 448 с.

325. Кузніченко С. О. Надзвичайні адміністративно-правові режими: зарубіжний досвід та українська модель: монографія / Крим. юрид. ін-т Одес. держ. ун-ту внутр. справ. Сімферополь: КРП Видавництво «Кримнавчпеддержвидав», 2009. 496 с.

326. Про зону надзвичайної екологічної ситуації: Закон України в

і 327. Євтушенко І. В. Правове регулювання службово-бойової діяльності сил охорони правопорядку України під час врегулювання збройних конфліктів всередині держави. *Наук. вісн. Дніпр. держ. ун-ту внутр. справ.* 2015. № 4.

3 328. Про боротьбу з тероризмом: Закон України від 20.03.2003 № 638-IV. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/638-15/page

0 329. Про затвердження Порядку класифікації надзвичайних ситуацій за їх рівнями: Постанова Кабінету Міністрів України від 24.03.2004 № 368. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/368-2004-п

2 330. Волянський П. Б. Принципи взаємодії сил цивільного захисту в міжнародних гуманітарних операціях з ліквідації медико-санітарних наслідків надзвичайних ситуацій. *Державне управління: удосконалення та розвиток.* 2013. № 3. URL: http://www.

№ 331. Про оборону України: Закон України від 06.12.1991 № 1932-

НУРЕВ

332. Про затвердження Бойового статуту сухопутних військ Збройних Сил України. Частина II. Батальйон, рота: Наказ командувача Сухопутних військ Збройних Сил України від 29.12.2010 № 574.

333. Мацюк В. В. Нормативно-правові аспекти оптимізації всебічного забезпечення службово-бойової діяльності Служби безпеки України та Національної гвардії України у надзвичайних ситуаціях с

о 334. Про створення та всебічне забезпечення загонів оборони на території області: Розпорядження Голови Полтавської обласної державної адміністрації від 18.07.2014 № 261.

а 335. Ситник В. А. Визначення спеціальної операції в теорії правничих наук. *Форум права.* 2014. № 2. С. 403–408. URL: ь

н 336. Гречанінов В. Ф. Аналіз функціонування цивільного захисту у сучасних умовах та деякі пропозиції щодо його удосконалення. *Збірник наук. праць Харк. ун-ту повітр. сил.* 2015. Вип. ф

. 337. Про затвердження Плану реагування на надзвичайні ситуації державного рівня: Постанова Кабінету Міністрів України від 24.03.2018 № 223. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/223-2018-п

р 338. Про затвердження Положення про підсистему реагування на надзвичайні ситуації, проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт єдиної державної системи цивільного захисту: Наказ Міністерства Внутрішніх Справ України від 04.05.2016 № 356.

0 339. Про особливості оплати праці працівників, які беруть участь у забезпеченні проведення антитерористичної операції: Постанова Кабінету Міністрів України від 22.07.2015 № 522. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/522-2015-п

р 340. Про особливості оплати праці працівників, які беруть участь у забезпеченні проведення антитерористичної операції, а також

б

л

е

працівників, які залучаються до здійснення заходів із забезпечення національної безпеки та оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях: постан. Кабінету Міністрів України від 05.09.2018 № 708. URL:

341. Зеркалов Д. В. Паливно-енергетичні ресурси світу і України. *Учебно-методический портал Дмитрия Зеркалова.* URL:

343. Гавриленко О. Екогеографія України: навч. посіб. К.: Знання. 2008. 646 с.

344. Лов Д. Паливно-енергетичні ресурси світу і України. URL:

345. Енергоефективність в Німеччині – можливості для України. *ЭСКО:* электронный журнал энергосервисной компании

346. Ядерна енергетика: Україна в контексті світових тенденцій. *Національна безпека і оборона.* 2005. № 6 (66). С. 3–11.

04.01.2003. P. 65–71.

348. Казанський Д. Українська нафта і газ: приспаний потенціал.

349. Упродовж найближчих кількох років Україна може вийти на видобуток 1 мільярда кубометрів газу щорічно. URL:

350. Ушаков Н. А. Международное право: учебник. М: Юрист, 2000. 304 с.

351. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 20 травня 2016 р. «Про Стратегічний оборонний бюлетень

України»: Указ Президента України від 06.06.2016 № 240/2016. URL:

352. Про міжнародні договори України: Закон України від

353. Конвенція про закони і звичаї суходільної війни (IV Гаазька конвенція) від 18.10.1907. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/

354. Додатковий протокол до Женевських конвенцій від 12 серпня 1949 р., що стосується захисту жертв міжнародних збройних конфліктів (Протокол I) від 08.06.1977. URL:

355. Резолюции Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций. URL: http://www.un.org/ru/ga/documents

356. Всеобщая декларация прав человека: принята и провозглашена в резолюции 217 A (III) Генеральной Ассамблеи от

357. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 19.10.1973, ратифікований Указом Президії Верховної Ради Української РСР від 19.10.1973 № 2148–VIII. URL: http://zakon3.

358. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_004

359. Хитра О. Л. Розвиток нормативно-правового забезпечення з реагування на кризові ситуації, що супроводжуються збройним протистоянням. *Форум права:* електрон. наук. фахове вид. 2017. № 5. С. 4

1 360. Хитра О. Л., Чистоклетов Л. Г. Поняття, ознаки та зміст правових режимів, що запроваджуються під час виникнення кризових

H

Y

ситуацій. *Traektoriâ nauki = Path of Science, Section «law».* 2018. Vol. 4. № 3. P. 6001–6006.

361. Іванова А. Є. Сектор безпеки і оборони в умовах сучасності. *Сучасний стан та перспективи розвитку сектору безпеки України: публічно-приватні аспекти*: зб. наук. праць за матеріалами III міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 16 квітня 2015 р.). Х., 2015. С. 35.

362. Сектор безпеки і оборони України: теорія, стратегія, практика: монографія / Ф. В. Саганюк, В. С. Фролов, О. В. Устименко, М. М. Лобко та ін. К.: Академпрес, 2017. 180 с.

363. Гапиченко В.В. Планування засноване на можливостях. ВМС в контексті практичних аспектів оборонних ініціатив. URL:

366. Рекомендації з оборонного планування на основі спроможностей в Міністерстві оборони України та Збройних Силах України, затверджені Міністром оборони України 12.06.2017. URL:

367. Чистоклетов Л. Г., Хитра О. Л. Методи дослідження проблематики адміністративного права. *Журнал східноєвропейського права:* електронне науково-практичне фахове видання. 2019. № 62. С. 1

8 368. Адміністративне право України: акад. курс: підручник: у 2 т. Т. 1. Загальна частина / редкол.: В. Б. Авер'янов (голова). К.: Юрид. думка, 2004. 584 с. URL: http://chtyvo.org.ua/

369. Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации: учебник. М.: ИКД «Зерцало-М», 2003. 608 с. URL: http://alleng.org/d/jur/jur344.htm

370. Крамник А. Н. Курс административного права Республики Беларусь. Мн.: Тесей, 2002. 606 с. URL: https://bgkpsm.

371. Таранов А. А. Административное право Республики Казахстан: акад. курс. Алматы: Баспа, 2000. 255 с. URL:

372. Миколенко О. І. Методи та функції науки адміністративного процедурно-процесуального права. *Південноукраїнський правничий часопис.* 2009. № 1. С. 148–l50.

373. Ортинський В. Л. Новітні методи дослідження адміністративно-правових явищ. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Сер.: Юрид. науки. 2014. № 782. С. 5–9.

374. Рекомендації Міжнародної науково-теоретичної конференції «Проблеми методології сучасного правознавства». *Вісник Академії правових наук України.* 1997. № 1 (8). С. 150–154.

. 2010. Vol. 1. № 1. P. 135–165. URL:

2017. Vol. 9. № 19. P. 45–83. URL:

1963. Vol. 28. № 1. P. 1–4. URL: https://scholarship.law.

1963. Vol. 28. № 1. P. 5–35. URL:

380. Pimentel A. F. Principiologia juscibernética. Processo telemático: uma nova teoria geral do processo e do direito processual civil: tese de doutorado / Univ. Federal de Pernambuco. Recife, 2003. 966 p.

381. Fierro H. F. Informática y Documentación Jurídica. 2a. ed. México, 1996. 116 p. URL: https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-

1971. Vol. 14. № 53/54. P. 93–97. URL:

384. Tarno J. P. Przepływ informacji w organach administracji a przepisy normujące administracyjne postępowanie ogólne. Łódź, 1986. 154

385. Філософський енциклопедичний словник / НАН України, Ін-т філософії ім. Г. С. Сковороди; редкол.: В. І. Шинкарук (голова) та ін. К.: Абрис, 2002. 742 с.

386. Старченко А. А. Правометрия в США. *Советское государство и право*. 1967. № 9. С. 122–128.

387. Яковлев А. М. Критика современной буржуазной «правометрии». *Проблемы методологии и методики правоведения*. М.:

388. Боботов С. В. Социальный механизм буржуазной уголовной юстиции: автореф. дисс. … д-ра юрид. наук: спец. 12.00.09 «Уголовный процесс, судоустройство, прокурорский надзор, криминалистика». М., 1979. 30 с. URL: http://dspace.nulau.edu.ua/bitstream/123456789/

389. Титов В. Розвиток американської юридичної логіки наприкінці 1950-х – на початку 1960-х років. *Вісник Академії правових наук України.* 2002. № 3 (30). С. 81–91.

390. Исаков В. Б. Российское законодательство в 1991–1998 гг.: Объем, структура, тенденции развития. URL: http://duma2.

391. Nunes M. G. Jurimetria – a estatística do Direito: entrevistar.

392. Дядькин Д. С. Юрисометрика. *GISAP. Economics,* 2013. № 1. С. 76–80. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/gejm_2013_1_24

393. Дядькин Д. С. Теоретико-методологические основы назначения уголовного наказания: автореф. дисс. … д-ра юрид. наук: спец. 12.00.08 «Уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право». М., 2009. 46 с. URL: https://new-

394. Куликов Е. А. Методологические проблемы исследования категории «мера» в современной юридической науке. *Известия Алтайского государственного университета.* 2012. № 2-2 (74). С. 117–

395. Белов В. М. Новая отрасль в юриспруденции – юрисметрия. *Современная наука: актуальные проблемы и пути их решения*: сб. науч. ст. Липецк, 2014. № 11. С. 99–100. URL: nf-innovate.com/content/files/sn/cn2014/cn№ 11.pdf

396. Косов Д. Л., Белов В. М., Зырянова Е. В., Попова Е. А. К вопросу о юрисметрии как новой научной области исследований в юриспруденции. *Известия Алтайского государственного университета.* 2017. № 6 (98). С. 100–104. URL:

397. Орлов А. И. Черная дыра отечественной социологии. URL:

МАТРИЦЯ
досягнення стратегічних цілей і виконання основних завдань оборонної реформи

(ДОДАТОК 1 до Стратегічного оборонного бюлетеня України, схваленого Указом Президента України від 6 червня 2016 року № 240/2016)

Стратегічна ціль 4: Об'єднана система логістики і система медичного забезпечення, здатні надати підтримку всім компонентам сил оборони

Очікуваний результат: створено єдину ефективну систему логістики сил оборони відповідно до керівних положень, стандартів та інструкцій НАТО з логістики, забезпечено управління логістичним забезпеченням сил оборони, матеріально-технічні запаси, які утримуються відповідно до норм, що забезпечують виконання завдань за призначенням у мирний час та воєнний час (особливий період)

Оперативні цілі та основні завдання оборонної реформи	Результативні (індикативні) показники	Терміни виконання	Відповідальні за виконання
Оперативна ціль 4.2. Побудова системи медичного забезпечення для надання належної медичної підтримки всім завданням сил оборони	Створено систему медичного забезпечення, спроможну надавати відповідну медичну підтримку всім завданням, що стоять перед силами оборони України, яка функціонує відповідно до стандартів НАТО, і здатну робити внесок у функціонально сумісні медичні можливості для спільних місій з НАТО. Досягнуто необхідних спроможностей щодо розшуку поранених, їх медичної евакуації та надання необхідної допомоги і лікування. У діяльність військово-медичних служб упроваджено сучасні технології надання медичної допомоги і лікування поранених відповідно до стандартів медичної допомоги, клінічних протоколів та інших галузевих стандартів у сфері охорони здоров'я. Унормовано питання використання можливостей системи охорони здоров'я у державі щодо надання медичної допомоги, лікування і медичної реабілітації поранених у рамках єдиного медичного простору, створено систему медичної реабілітації, яка забезпечує відновлення фізичних, психологічних і соціальних функцій для повернення до виконання обов'язків військової служби або соціальну та трудову адаптацію. Удосконалено	До кінця 2020 року	Міноборони, інші складові сил оборони, МОЗ, Мінсоцполітики, за підтримки Кабінету Міністрів України

Оперативні цілі та основні завдання оборонної реформи	Результативні (індикативні) показники	Терміни виконання	Відповідальні за виконання
	систему підготовки та перепідготовки військово-медичних кадрів для сил оборони та запроваджено військово-медичну підготовку, яка забезпечить ефективне навчання стандартам надання медичної допомоги при бойовій травмі (патології). Створено медичну інформаційну систему складових сил оборони, що охоплює всі етапи медичної евакуації та процеси управління потоками пацієнтів, відповідає стандартам, доктринам та рекомендаціям НАТО. Досягнута Ціль партнерства Україна – НАТО G5404 "Реформування системи медичного забезпечення"		
Завдання 4.2.1. Забезпечення на національному рівні міжвідомчої координації діяльності медичних служб сил оборони, системи охорони здоров'я та освіти держави щодо ефективного та раціонального використання медичних ресурсів, забезпечення стандартизації медичної допомоги, евакуації, реабілітації та підготовки медичного персоналу	Створено у Секретаріаті Кабінету Міністрів України структурний підрозділ з питань координації діяльності медичних служб військових формувань та системи охорони здоров'я держави (у межах граничної чисельності Секретаріату Кабінету Міністрів України)	До кінця 2016 року	Кабінет Міністрів України, Міноборони, інші складові сил оборони, МОЗ
	Затверджено Кабінетом Міністрів України порядок залучення системи охорони здоров'я держави до надання медичної допомоги, лікування і медичної реабілітації поранених	До кінця 2016 року	Міноборони, інші складові сил оборони, МОЗ
	Сформовано держоборонзамовлення щодо медичного забезпечення	До кінця 2016 року	Міноборони, інші складові сил

Оперативні цілі та основні завдання оборонної реформи	Результативні (індикативні) показники	Терміни виконання	Відповідальні за виконання
			оборони, МОЗ, за підтримки Кабінету Міністрів України
	Скориговано та затверджено Воєнно-медичну доктрину України, принципи і політику медичного забезпечення Сил оборони у відповідності із Принципами і політикою медичного забезпечення НАТО (МС 0326/3) з урахуванням національних особливостей	До кінця 2016 року	Міноборони, інші складові сил оборони, МОЗ
	Скоординовано порядок лікування військовослужбовців у медичних закладах та підрозділах сил оборони для забезпечення безперервності лікувально-евакуаційного шляху усіх складових сил оборони. Порядок здійснення нарахувань за медичні послуги уніфіковано у системі медичного забезпечення сил оборони та МОЗ	До кінця 2017 року	Міноборони, інші складові сил оборони, МОЗ, за підтримки Кабінету Міністрів України
	Затверджено доктрину з медичного забезпечення сил оборони у відповідності із АЛР 4.10 НАТО	До кінця 2017 року	Міноборони, інші складові сил оборони, МОЗ
	Урегульовано нормативно-правову базу щодо ліцензування медичних підрозділів та медичних закладів складових сил оборони	До кінця 2017 року	Міноборони, інші складові сил оборони, МОЗ, за підтримки Кабінету Міністрів України

Оперативні цілі та основні завдання оборонної реформи	Результативні (індикативні) показники	Терміни виконання	Відповідальні за виконання
	Забезпечено безперервність та скоординованість єдиного лікувально-евакуаційного шляху у відповідності із принципами та стандартами НАТО під час проведення операцій сил оборони	До кінця 2017 року	Міноборони, інші складові сил оборони
	Забезпечено безперервність та скоординованість діяльності медичних служб сил оборони, системи охорони здоров'я та освіти держави	До кінця 2019 року	Міноборони, інші складові сил оборони
Завдання 4.2.2. Створення системи управління медичним забезпеченням сил оборони у відповідності із принципами та стандартами НАТО як окремого виду забезпечення військ, що не підпорядковано логістиці.	Залучено радника з медичних питань Міністерства оборони США та медичного радника консультативної групи в галузі оборони до роботи військово-медичної служби з наданням права невідкладного прийому у разі необхідності Міністром оборони та начальником Генерального штабу – Головнокомандувачем Збройних Сил України, керівниками Української військово-медичної академії, інших відомств	До кінця 2016 року	Міноборони
	Опрацьовано нормативно-правові акти з медичного забезпечення сил оборони відповідно до стандартів НАТО	До кінця 2016 року	Міноборони
	Проаналізовано систему медичного забезпечення сил оборони, використовуючи методику DOTMLPFI, включаючи аналіз	До кінця 2016 року	Міноборони

Оперативні цілі та основні завдання оборонної реформи	Результативні (індикативні) показники	Терміни виконання	Відповідальні за виконання
	можливостей для навчання, ефективності лікувальних закладів		
	За допомогою іноземних та українських експертів оцінено можливості модернізації системи медичного забезпечення	До кінця 2016 року	Міноборони
	Визначено та затверджено перспективну систему медичного забезпечення сил оборони, що базується на національних стандартах і враховує стандарти НАТО, інтегрована з системою цивільної охорони здоров'я	До кінця 2016 року	Міноборони, інші складові сил оборони
	Спланована відповідна організаційно-штатна структура медичних служб сил оборони	До кінця 2016 року	Міноборони, інші складові сил оборони
	Затверджено та почато реалізацію програми з реструктуризації та розвитку системи медичного забезпечення	До кінця 2016 року	Міноборони, інші складові сил оборони
	Підготовку з тактичної медицини включено до загальної бойової підготовки. Встановлено особисту відповідальність командирів підрозділів щодо підготовки з тактичної медицини, розрахунку санітарних втрат, організації лікувально-евакуаційного процесу під час планування операцій	До кінця 2016 року	Міноборони, інші складові сил оборони
	Затверджено принциповий поділ системи медичного забезпечення на Етапи 1-4 та почато процес побудови медичних можливостей у	До кінця 2016 року	Міноборони, інші складові сил оборони

Оперативні цілі та основні завдання оборонної реформи	Результативні (індикативні) показники	Терміни виконання	Відповідальні за виконання
	відповідності із нормами та правилами Роль 1-4 (evaluation)		
	Створено єдиний орган управління медичним забезпеченням на стратегічному рівні	До кінця 2017 року	Міноборони
	Визначено підпорядкування складових медичного забезпечення сил оборони єдиному оперативному командуванню під час проведення спільних операцій, у тому числі протягом особливого періоду	До кінця 2017 року	Міноборони, інші складові сил оборони
	Досягнуто сумісність у питаннях медичного забезпечення шляхом застосування стандартів НАТО, включаючи терміни для евакуації (домедична допомога – 10 хв, 2 год. до Етапу 1, 4 год. до Етапу 2) під час проведення операцій сил оборони	До кінця 2017 року	Міноборони, інші складові сил оборони
	Створена відповідна організаційно-штатна структура медичних служб сил оборони	До кінця 2017 року	Міноборони, інші складові сил оборони
	Розроблено та запроваджено військово-медичні стандарти в діяльність військово-медичних служб	До кінця 2019 року	Міноборони, інші складові сил оборони
	Імплементовано нормативно-правову базу з питань медичного забезпечення у відповідності зі стандартами НАТО	До кінця 2019 року	Міноборони, інші складові сил оборони

Оперативні цілі та основні завдання оборонної реформи	Результативні (індикативні) показники	Терміни виконання	Відповідальні за виконання
	Досягнуто сумісність у питаннях медичного забезпечення шляхом застосування стандартів НАТО, включаючи відповідність поділу Роль 1 і Роль 2 термінам для евакуації (домедична допомога – 10 хв, 1 год. до Роль 1, 2 год. до Роль 2)	До кінця 2019 року	Міноборони, інші складові сил оборони
	Впроваджено спроектовану систему медичного забезпечення сил оборони	До кінця 2020 року	Міноборони, інші складові сил оборони
Завдання 4.2.3. Забезпечення медичної служби сил оборони засобами розшуку поранених, транспортними засобами медичної та аеромедичної евакуації, у тому числі броньованими, сучасним комплектно-табельним оснащенням для надання медичної допомоги і лікування; засобами зв'язку та автоматизованими системами управління для надання належної медичної допомоги в межах встановлених термінів	Базове забезпечення: медичні підрозділи та військово-медичні заклади укомплектовані засобами розшуку поранених, транспортними засобами медичної та аеромедичної евакуації, у тому числі броньованими	До кінця 2017 року	Міноборони, інші складові сил оборони
	Базове забезпечення: забезпечено війська (сили) сучасним комплектно-табельним оснащенням (медикаментами, інструментами та медичним обладнанням) для надання медичної допомоги і лікування	До кінця 2017 року	Міноборони, інші складові сил оборони
	Повне забезпечення: медичні підрозділи та військово-медичні заклади укомплектовані засобами розшуку поранених, транспортними засобами медичної та аеромедичної евакуації, у тому числі броньованими	До кінця 2019 року	Міноборони, інші складові сил оборони

Оперативні цілі та основні завдання оборонної реформи	Результативні (індикативні) показники	Терміни виконання	Відповідальні за виконання
	Повне забезпечення: забезпечено війська (сили) сучасним комплектно-табельним оснащенням (медикаментами, інструментами та медичним обладнанням) для надання медичної допомоги і лікування	До кінця 2019 року	Міноборони, інші складові сил оборони
Завдання 4.2.4. Встановлення міжвідомчого єдиного підходу до реабілітації військовослужбовців, здатного забезпечити безперервність та ефективність відновлення фізичних, психологічних і соціальних функцій для повернення до виконання обов'язків військової служби або соціальної та трудової адаптації, а також забезпечити їх реабілітацію після звільнення. Розроблення програм та запровадження міжвідомчої скоординованої системи психологічного забезпечення та реабілітації сил оборони, фокусуючись на профілактиці, лікуванні бойового стресу та	Здійснено аналіз результатів реалізації проекту Трастового фонду з медичної реабілітації, досвід, накопичений під час розвитку та реалізації проекту, зафіксований у програмі з реструктуризації та розвитку системи медичного забезпечення	До кінця 2016 року	Міноборони
	Встановлено в якості основного військового реабілітаційного центру Військово-медичний клінічний центр професійної патології особового складу Збройних Сил України, м.Ірпінь (фізіотерапія, професійні захворювання, психічне здоров'я та медсестринський патронаж) з посадами для спеціалістів з інших центрів та визначено інші реабілітаційні заклади як складові єдиної системи	До кінця 2016 року	Міноборони, інші складові сил оборони
	Опрацьовано нормативно-правову базу про систему фізичної та психологічної реабілітації	До кінця 2016 року	Міноборони, інші складові сил оборони

Оперативні цілі та основні завдання оборонної реформи	Результативні (індикативні) показники	Терміни виконання	Відповідальні за виконання
забезпеченні повернення до виконання обов'язків військової служби	Розроблено методики проведення медичної реабілітації для відновлення фізичних, психологічних і соціальних функцій	До кінця 2017 року	Міноборони, інші складові сил оборони
	Визначено та затверджено систему реабілітації особового складу сил оборони як складову інтегрованої системи медичного забезпечення	До кінця 2017 року	Міноборони, інші складові сил оборони
	Оновлено фонди та покращено матеріальну базу реабілітаційних закладів	До кінця 2017 року	Міноборони, інші складові сил оборони
	Стандартизовано та впроваджено методики проведення медичної реабілітації для відновлення фізичних, психологічних і соціальних функцій, як планувалося	До кінця 2018 року	Міноборони, інші складові сил оборони
Завдання 4.2.5. Будування єдиної міжвідомчої системи підготовки та перепідготовки медичних кадрів, стандартизації та управління якістю освіти для сил оборони. Запровадження у системі медичної освіти військово-медичної підготовки, яка б забезпечувала ефективне навчання стандартам надання медичної допомоги у всіх аспектах, але в першу чергу – при бойовій травмі (патології). Це забезпечить ефективне і дієве	ЕТАП 1: Організовано Навчальний центр з тактичної медицини та медичних операцій	До кінця 2016 року	Міноборони
	Запроваджено професію бойового медика (Combat medic 68W), сформовано навчально-методичне керівництво та надано правове визнання нормативам підготовки	До кінця 2016 року	Міноборони, інші складові сил оборони
	Здійснено випуск інструкторів з тактичної медицини за стандартом Combat medic (68W) та призначено випускників на інструкторські посади	До кінця 2016 року	Міноборони
	Проведено зовнішній незалежний аудит Української військово-медичної академії / в	До кінця 2016 року	Міноборони, інші складові сил оборони, МОЗ, за

Оперативні цілі та основні завдання оборонної реформи	Результативні (індикативні) показники	Терміни виконання	Відповідальні за виконання
навчання медичних кадрів сил оборони для медичного забезпечення протягом усього евакуаційного шляху пацієнта, з моменту поранення до Ролі 4 і його реабілітації, задоволення оперативних потреб відповідно до відомчих, національних та міжнародних правил	рамках DOTMLPFI аналізу системи медичного забезпечення сил оборони		підтримки Кабінету Міністрів України
	Визначено Українську військово-медичну академію як головний центр з військово-медичної підготовки, науково-дослідницької та організаційно-методичної діяльності у системі медичного забезпечення сил оборони на базі Національного військово-медичного клінічного центру "Головний військовий клінічний госпіталь" та філіалах	До кінця 2016 року	Міноборони, інші складові сил оборони, МОЗ, за підтримки Кабінету Міністрів України
	Здійснено перший набір слухачів для підготовки за стандартом Combat medic (68W) відповідно до нової нормативно-правової бази	До кінця 2016 року	Міноборони
	Сплановано систему підготовки парамедиків (EMT-B) у поєднанні з реалізацією стандарту Combat medic (68W), сформовано навчально-методичне керівництво	До кінця 2016 року	Міноборони, інші складові сил оборони, МОЗ, за підтримки Кабінету Міністрів України
	Запроваджено в Українській військово-медичній академії (УВМА) отримані курси з підвищення кваліфікації; сплановано їх поширення і використання поза УВМА з метою військово-медичної підготовки, зокрема: *Trauma Nursing* *Mass casualty response for healthcare personnel*	До кінця 2016 року	Міноборони, інші складові сил оборони, МОЗ, за підтримки Кабінету Міністрів України

Оперативні цілі та основні завдання оборонної реформи	Результативні (індикативні) показники	Терміни виконання	Відповідальні за виконання
	Surgical Trauma Response Techniques (damage control surgery) *Burn Trauma Patient Care* *21st Century Warriors: Responding to the Emotional Trauma of Combat and Terrorism* *Army basic instructor course*		
	Проаналізовано та визначено потреби науково-методичної бази системи медичного забезпечення сил оборони	До кінця 2016 року	Міноборони, інші складові сил оборони, МОЗ, за підтримки Кабінету Міністрів України
	Здійснено перший набір слухачів із середньою медичною освітою для навчання на парамедика (EMT-P) шляхом удосконалення набутих навичок та формування первинного інструкторського складу	До кінця 2016 року	Міноборони, інші складові сил оборони, МОЗ, за підтримки Кабінету Міністрів України
	Забезпечено нормативно-правове визнання стандарту Combat medic (68W) як EMT-B у цивільній системі охорони здоров'я; спеціальність введено у Державний перелік	До кінця 2016 року	Міноборони, інші складові сил оборони, МОЗ, за підтримки Кабінету Міністрів України
	Задоволено потребу у медичних спеціалістах для проведення операцій сил оборони	До кінця 2016 року	Міноборони
	ЕТАП 2: Закінчено формування Навчального центру з тактичної медицини та медичних операцій	До кінця 2016 року	Міноборони

Оперативні цілі та основні завдання оборонної реформи	Результативні (індикативні) показники	Терміни виконання	Відповідальні за виконання
	Запроваджено систему підготовки парамедиків (EMT-B, EMT-P, TP-C), сформовано навчально-методичне керівництво та унормовано нормативи підготовки	До кінця 2017 року	Міноборони, інші складові сил оборони, МОЗ, за підтримки Кабінету Міністрів України
	Забезпечено нормативно-правове визнання стандарту TP-C як EMT-P у цивільній системі охорони здоров'я; спеціальність введено у Державний перелік	До кінця 2017 року	Міноборони, інші складові сил оборони, МОЗ, за підтримки Кабінету Міністрів України
	Створено навчально-польову базу для підготовки медичного персоналу сил оборони	До кінця 2017 року	Міноборони, інші складові сил оборони, МОЗ, за підтримки Кабінету Міністрів України
	Здійснено перший набір слухачів для здобуття професії парамедика (TP-C) відповідно до нової нормативно-правової бази	До кінця 2017 року	Міноборони, складові сил оборони
	Відновлено кафедри екстремальної та військової медицини та запроваджено військово-медичну підготовку в системі медичної освіти (у всіх медичних ВНЗ) у відповідності із принципами та стандартами НАТО; актуальних медичних практик. Затверджено програми навчання	До кінця 2017 року	Міноборони, інші складові сил оборони, МОЗ, за підтримки Кабінету Міністрів України

Оперативні цілі та основні завдання оборонної реформи	Результативні (індикативні) показники	Терміни виконання	Відповідальні за виконання
	Створено систему підготовки сержантського і старшинського складу: курси з управління, медичного постачання та матеріально-технічного забезпечення відповідно до стандартів НАТО	До кінця 2017 року	Міноборони, інші складові сил оборони
	Створено систему підготовки офіцерського складу; курси з управління, медичного постачання та матеріально-технічного забезпечення відповідно до стандартів НАТО	До кінця 2017 року	Міноборони, інші складові сил оборони
	Сформовано потребу в медичних спеціалістах за фахом відповідно до нової організаційно-штатної структури медичних служб сил оборони	До кінця 2017 року	Міноборони, складові сил
	Проведено акредитацію військово-медичних закладів та ліцензування господарської діяльності з медичної практики	До кінця 2018 року	Міноборони, інші складові сил оборони, МОЗ, за підтримки Кабінету Міністрів України
	Розроблено і запроваджено сучасні навчальні програми підготовки і перепідготовки медичного персоналу відповідно до стандартів НАТО та вимог сучасності. Надано правове визнання та використовуються міжнародні стандарти надання допомоги (як домедичної, так і медичної), що мають в основі медичні техніки TCCC (Tactical Combat Casualty Care), CLS (Combat Life Saver), 68W (Combat medic),	До кінця 2018 року	Міноборони, інші складові сил оборони

Оперативні цілі та основні завдання оборонної реформи	Результативні (індикативні) показники	Терміни виконання	Відповідальні за виконання
	PHTLS (Pre-Hospital Trauma Life Support), ATLS (Advanced Trauma Life Support). Впроваджено концепцію надання допомоги DCR (Damage Control Resuscitation) та DCS (Damage Control Surgery) для ефективного надання медичної допомоги при бойовій травмі (патології)		
	Запроваджено курси професійного вдосконалення та сертифікацію професійної підготовки для медичного персоналу і медичних підрозділів відповідно до нової системи медичного забезпечення сил оборони	До кінця 2018 року	Міноборони, інші складові сил оборони, МОЗ, за підтримки Кабінету Міністрів України
	Сформовано міжвідомчу систему підготовки та перепідготовки військово-медичного персоналу для всіх військових формувань, запроваджено в системі медичної освіти військово-медичну підготовку та регулярну перепідготовку для ефективного навчання стандартам надання медичної допомоги при бойовій травмі (патології)	До кінця 2019 року	Міноборони, інші складові сил оборони, МОЗ, за підтримки Кабінету Міністрів України
	Задоволено потребу у медичних спеціалістах для сил оборони відповідно до принципів та стандартів НАТО; впроваджено відповідну систему навчання, організаційно-штатну структуру та нормативно-правову базу	До кінця 2020 року	МОЗ, МОН, Міноборони
Завдання 4.2.6. Упровадження у діяльність медичних служб	Здійснено огляд визначених принципів та стандартів надання медичної допомоги та	До кінця 2016 року	Складові сил оборони,

Оперативні цілі та основні завдання оборонної реформи	Результативні (індикативні) показники	Терміни виконання	Відповідальні за виконання
військових формувань сучасних технологій надання медичної допомоги, лікування поранених, медичного інформаційного забезпечення відповідно до стандартів медичної допомоги, клінічних протоколів та інших галузевих стандартів у сфері охорони здоров'я, актуальних наукових досягнень	науково-доказової бази щодо їх відповідності таким у державах НАТО, зокрема правилам доказової медицини та належної клінічної практики. Впроваджено обов'язкову обліково-медичну документацію згідно зі стандартами НАТО		Міноборони, ГШ ЗСУ
	Створено план переведення системи медичного забезпечення сил оборони на функціонування згідно з клінічними алгоритмами та протоколами, заснованими на принципах доказової медицини. До рівня медичної служби бригади включно заплановано розробку алгоритмів діяльності з правом керівника медичного підрозділу визначати обсяг дій для підлеглих. Для наступних рівнів – проведення стандартизації діяльності медичного персоналу відповідно до затвердженого переліку протоколів	До кінця 2016 року	Міноборони, МОЗ, інші складові сил оборони, за підтримки Кабінету Міністрів України
	Розроблено базу клінічних алгоритмів та протоколів для найактуальніших напрямів медичної діяльності з урахуванням диференціації відповідальності медичних керівників різних рівнів	До кінця 2017 року	Міноборони, МОЗ, інші складові сил оборони, за підтримки Кабінету Міністрів України
	Лікувальний процес у системі медичного забезпечення сил оборони повністю стандартизовано шляхом впровадження	До кінця 2019 року	Міноборони, МОЗ, інші складові сил оборони, за

Оперативні цілі та основні завдання оборонної реформи	Результативні (індикативні) показники	Терміни виконання	Відповідальні за виконання
	клінічних алгоритмів та протоколів з медичної практики		підтримки Кабінету Міністрів України
Завдання 4.2.7. Створення медичної інформаційної системи складових сил оборони, що охоплює всі етапи медичної евакуації та процеси управління потоками пацієнтів, відповідає стандартам, доктринам та рекомендаціям НАТО. Автоматизацію процесів управління медичними ресурсами та медичного логістичного забезпечення, здійснити відповідно до **Завдання 1.4.8**	Забезпечено автоматизацію процесів на всіх етапах медичної евакуації, процесів управління потоками пацієнтів (зокрема згідно з AJmedP-5, НАТО), реєстрації персональних медичних даних та ведення історії хвороби в електронному вигляді. Забезпечено інтеграцію підсистеми (та даних) медичної ситуаційної обізнаності з загальновійськовою системою C4ISR	До кінця 2018 року	Міноборони, інші складові сил оборони
	Автоматизовано процеси медичного логістичного забезпечення відповідно до **Завдання 1.4.8.** Командування та органи медичного управління складових сил оборони забезпечено автоматизованими засобами (інформаційною системою) управління медичними ресурсами	До кінця 2018 року	Міноборони, МОЗ, інші складові сил оборони, за підтримки Кабінету Міністрів України
	Всі медичні заклади незалежно від їхньої відомчої належності, які залучені до надання медичної допомоги силам оборони, забезпечено доступом до централізованої системи обміну медичними даними та телемедичної системи. Рівень доступу забезпечується у відповідності із визначеними правилами та обмеженнями щодо обміну інформацією	До кінця 2018 року	Міноборони, МОЗ, інші складові сил оборони, за підтримки Кабінету Міністрів України

МАТРИЦЯ
досягнення стратегічних цілей і виконання основних завдань оборонної реформи
(ДОДАТОК 1 до Стратегічного оборонного бюлетеня України, схваленого Указом Президента України від 6 червня 2016 року № 240/2016)

Стратегічна ціль 5. Професіоналізація сил оборони та створення необхідного військового резерву
Очікуваний результат: сформовано необхідний кадровий потенціал Збройних Сил України та інших складових сил оборони професійно підготовленими, з високими морально-діловими якостями військовослужбовцями, здатними якісно вирішувати складні військово-професійні завдання у мирний час та особливий період;
сили оборони укомплектовані підготовленим та мотивованим особовим складом;
створено, утримується та готовий до розгортання стратегічний резерв Збройних Сил України, здатний здійснювати наступальні (контрнаступальні) дії, посилювати угруповання військ (сил) на загрозливих напрямах, забезпечувати ротацію військ (сил), їх поповнення та заміну на випадок втрати боєздатності

Оперативні цілі та основні завдання оборонної реформи	Результативні (індикативні) показники	Терміни виконання	Відповідальні за виконання
Оперативна ціль 5.2. Удосконалення системи військової освіти та підготовки кадрів	Система військової освіти набула практичного спрямування навчання, впроваджено в навчальний процес передові методики підготовки збройних сил держав – членів НАТО, а також технології дистанційного навчання, військові навчальні заклади забезпечені сучасними і перспективними зразками озброєння та військової техніки, тренажерами та навчально-тренувальними комплексами	До кінця 2020 року	Міноборони, НГУ, Адміністрація Держприкордонслужби, Держспецзв'язку, ДССТ, ДСНС, СБУ, СЗР, УДО
Завдання 5.2.1. Підвищення ефективності системи військової освіти за рахунок удосконалення навчально-матеріальної бази, практичного спрямування навчання, впровадження в навчальний процес передових методик підготовки збройних сил держав – членів НАТО, а також	Підвищено ефективність системи військової освіти та якість підготовки військових фахівців відповідно до вимог професіоналізації сил оборони	До кінця 2020 року	Міноборони, НГУ, Адміністрація Держприкордонслужби, Держспецзв'язку, ДССТ, ДСНС, СБУ, СЗР, УДО

Оперативні цілі та основні завдання оборонної реформи	Результативні (індикативні) показники	Терміни виконання	Відповідальні за виконання
технологій дистанційного навчання			
Завдання 5.2.2. Приведення змісту освіти та якості підготовки (перепідготовки) і підвищення кваліфікації військових фахівців у відповідність із потребами сил оборони з урахуванням досвіду антитерористичної операції, бойових дій та міжнародних операцій з підтримання миру та безпеки, у тому числі з питань тактичної медицини та надання першої медичної допомоги	Приведено зміст освіти та якість підготовки (перепідготовки) і підвищення кваліфікації військових фахівців у відповідність із потребами сил оборони з урахуванням досвіду антитерористичної операції, бойових дій та міжнародних операцій з підтримання миру та безпеки, у тому числі з питань тактичної медицини та надання першої медичної допомоги	До кінця 2017 року	Міноборони, НГУ, Адміністрація Держприкордонслужби, Держспецзв'язку, ДССТ, ДСНС, СБУ, СЗР, УДО
Завдання 5.2.3. Забезпечення вищих військових навчальних закладів та військових навчальних підрозділів вищих навчальних закладів сучасними і перспективними зразками озброєння та військової техніки, тренажерами та навчально-тренувальними комплексами	Забезпечено постачання у вищі військові навчальні заклади та військові навчальні підрозділи вищих навчальних закладів сучасних і перспективних зразків озброєння та військової техніки, тренажерів та навчально-тренувальних комплексів	До кінця 2020 року	Міноборони, НГУ, Адміністрація Держприкордонслужби, Держспецзв'язку, ДССТ, ДСНС, СБУ, СЗР, УДО
Завдання 5.2.4. Продовження оптимізації мережі вищих військових навчальних закладів (науково-навчальних центрів),	Оптимізовано мережу вищих військових навчальних закладів (науково-навчальних центрів), військових навчальних підрозділів	До кінця 2020 року	Міноборони, НГУ, Адміністрація Держприкордонслужби,

Оперативні цілі та основні завдання оборонної реформи	Результативні (індикативні) показники	Терміни виконання	Відповідальні за виконання
військових навчальних підрозділів вищих навчальних закладів та навчальних центрів, курсів підготовки (перепідготовки) військових фахівців, удосконалення їх організаційно-штатної структури, у тому числі здійснення заходів щодо утворення кафедр медицини катастроф та військової медицини вищих медичних навчальних закладів та вдосконалення системи підготовки офіцерів запасу медичного та фармацевтичного фахів	вищих навчальних закладів та навчальних центрів відповідно до потреб сил оборони		ДССТ, ДСНС, СБУ, СЗР, УДО
Завдання 5.2.5. Підвищення рівня професійної підготовки посадових осіб органів військового управління, їх відповідальності за прийняття управлінських рішень	Досягнуто сучасний рівень професійної підготовки посадових осіб органів військового управління, підвищено їх відповідальність за прийняття управлінських рішень	До кінця 2020 року	Міноборони, НГУ, Адміністрація Держприкордон-служби, Держспецзв'язку, ДССТ, ДСНС, СБУ, СЗР, УДО
Завдання 5.2.6. Інтенсифікація участі представників сил оборони у міжнародних навчаннях, тренувальних місіях, тренінгах, освітніх програмах, консультаціях,	Упроваджено передові методики підготовки збройних сил держав – членів НАТО у систему військової освіти та підготовки кадрів	До кінця 2020 року	Міноборони, НГУ, Адміністрація Держприкордон-служби,

Оперативні цілі та основні завдання оборонної реформи	Результативні (індикативні) показники	Терміни виконання	Відповідальні за виконання
стажуваннях та інших подібних заходах			Держспецзв'язку, ДССТ, ДСНС, СБУ, СЗР, УДО
Завдання 5.2.7. Підвищення ефективності підготовки наукових і науково-педагогічних кадрів для якісного забезпечення наукової, науково-технічної та освітньої діяльності у вищих військових навчальних закладах, військових навчальних підрозділах вищих навчальних закладів та науково-дослідних установах	Вдосконалено систему підготовки наукових і науково-педагогічних кадрів	До кінця 2020 року	Міноборони
Завдання 5.2.8. Продовження підготовки громадян України за програмою підготовки офіцерів запасу за кошти державного бюджету за військово-обліковими спеціальностями, що визначають боєздатність підрозділів та військових частин Збройних Сил України	Вдосконалено підготовку громадян України за програмою підготовки офіцерів запасу за кошти державного бюджету за військово-обліковими спеціальностями, що визначають боєздатність підрозділів та військових частин Збройних Сил України	До кінця 2017 року	Міноборони
Завдання 5.2.9. Реалізація положення Концепції дистанційного навчання у Збройних Силах України щодо створення	Запроваджено дистанційну форму навчання та підвищено кваліфікацію військових фахівців у вищих військових навчальних закладах	До кінця 2020 року	Міноборони

Оперативні цілі та основні завдання оборонної реформи	Результативні (індикативні) показники	Терміни виконання	Відповідальні за виконання
організаційно-штатних структур та розроблення завдань Наукового центру дистанційного навчання Національного університету оборони України імені Івана Черняховського та підрозділів дистанційного навчання на базі вищих військових навчальних закладів (військових навчальних підрозділів вищих навчальних закладів)	(військових навчальних підрозділах вищих навчальних закладів) за цією формою навчання		
Завдання 5.2.10. Надання військовослужбовцям військової служби за контрактом, які обіймають сержантські та старшинські посади, права отримання безкоштовної вищої освіти за спорідненою цивільною спеціальністю з подальшим просуванням по службі та присвоєнням первинних офіцерських звань після підписання другого контракту	Забезпечено право військовослужбовців військової служби за контрактом, які обіймають сержантські та старшинські посади, на отримання безкоштовної вищої військової освіти за спорідненою цивільною спеціальністю з подальшим просуванням по службі (в межах обсягів державного замовлення на підготовку фахівців) та присвоєнням первинних офіцерських звань після підписання другого контракту	До кінця 2020 року	Міноборони, НГУ, Адміністрація Держприкордон-служби, Держспецзв'язку, ДССТ, ДСНС, СБУ, СЗР, УДО
Завдання 5.2.11. Продовження подальшого розвитку мовної підготовки та системи вивчення	Підвищено ефективність мовної підготовки військовослужбовців Збройних Сил України та системи вивчення іноземних мов	До кінця 2020 року	Міноборони

Оперативні цілі та основні завдання оборонної реформи	Результативні (індикативні) показники	Терміни виконання	Відповідальні за виконання
іноземних мов військовослужбовцями Збройних Сил України з досягненням ними рівня, достатнього для ефективного впровадження євроатлантичних стандартів, участі в заходах міжнародного оборонного співробітництва, міжнародних операціях з підтримання миру і безпеки	військовослужбовцями сил оборони для досягнення ними рівня, достатнього для ефективної участі в заходах міжнародного оборонного співробітництва, міжнародних операціях з підтримання миру і безпеки		

МАТРИЦЯ
досягнення стратегічних цілей і виконання основних завдань оборонної реформи
(ДОДАТОК 1 до Стратегічного оборонного бюлетеня України, схваленого Указом Президента України від 6 червня 2016 року № 240/2016)

Стратегічна ціль 5. Професіоналізація сил оборони та створення необхідного військового резерву
Очікуваний результат: сформовано необхідний кадровий потенціал Збройних Сил України та інших складових сил оборони професійно підготовленими, з високими морально-діловими якостями військовослужбовцями, здатними якісно вирішувати складні військово-професійні завдання у мирний час та особливий період;
сили оборони укомплектовані підготовленим та мотивованим особовим складом;
створено, утримується та готовий до розгортання стратегічний резерв Збройних Сил України, здатний здійснювати наступальні (контрнаступальні) дії, посилювати угруповання військ (сил) на загрозливих напрямах, забезпечувати ротацію військ (сил), їх поповнення та заміну на випадок втрати боєздатності

Оперативні цілі та основні завдання оборонної реформи	Результативні (індикативні) показники	Терміни виконання	Відповідальні за виконання
Оперативна ціль 5.4. Створення сучасної системи кадрового менеджменту	Впроваджено раціональне співвідношення категорій особового складу сил оборони, створено ефективну систему управління кар'єрою військовослужбовців, забезпечено прозору та доброчесну систему добору, розстановки та призначення особового складу на посади	До кінця 2020 року	Міноборони, НГУ, Адміністрація Держприкордон-служби, Держспецзв'язку, ДССТ, ДСНС, СБУ, СЗР, УДО
Завдання 5.4.1. Досягнення більш раціонального співвідношення категорій особового складу сил оборони	Оптимізовано співвідношення категорій особового складу сил оборони відповідно до їх структури і чисельності та загальноприйнятих показників збройних сил держав – членів НАТО	До кінця 2020 року	Міноборони, НГУ, Адміністрація Держприкордон-служби, Держспецзв'язку,

Оперативні цілі та основні завдання оборонної реформи	Результативні (індикативні) показники	Терміни виконання	Відповідальні за виконання
			ДССТ, ДСНС, СБУ, СЗР, УДО
	Удосконалено нормативно-правові, програмні та керівні документи щодо планування кадрових ресурсів	До кінця 2017 року	Міноборони, НГУ, Адміністрація Держприкордон-служби, Держспецзв'язку, ДССТ, ДСНС, СБУ, СЗР, УДО
	Зменшено частку офіцерського складу до загальноприйнятих показників збройних сил держав – членів НАТО та відповідно збільшено частку військовослужбовців рядового, сержантського і старшинського складу, які проходять військову службу за контрактом	До кінця 2019 року	Міноборони
	Зменшено в органах військового управління стратегічного та оперативного рівнів, у вищих військових навчальних закладах, науково-дослідних установах та організаціях частки посад зі штатно-посадовою категорією "полковник" за рахунок зростання частки в них посад зі штатно-посадовою категорією "майор", "підполковник" та цивільних посад	До кінця 2017 року	Міноборони
	Нормативно встановлено терміни перебування на посадах офіцерського складу у Генеральному штабі Збройних Сил України, Міністерстві	До кінця 2018 року	Міноборони

Оперативні цілі та основні завдання оборонної реформи	Результативні (індикативні) показники	Терміни виконання	Відповідальні за виконання
	оборони України та інших органах військового управління		
	Оптимізовано чисельність працівників Збройних Сил України, Державної прикордонної служби України. Уточнено перелік посад військовослужбовців, які можуть бути замінені цивільним персоналом	До кінця 2018 року	Міноборони, Адміністрація Держприкордон-служби
	Приведено співвідношення посад офіцерського складу за рівнями військової освіти (оперативно-стратегічний, оперативно-тактичний та тактичний) у відповідність із перспективною моделлю Збройних Сил України	До кінця 2018 року	Міноборони
	Оптимізовано систему військових звань до загальноприйнятої практики держав – членів НАТО	До кінця 2018 року	Міноборони
Завдання 5.4.2. Забезпечення комплектування Збройних Сил України та інших утворених відповідно до законів України військових формувань за змішаним та екстериторіальним принципами, з поступовим збільшенням кількості військовослужбовців за контрактом	Забезпечено комплектування сил оборони військовослужбовцями за контрактом та строкової служби відповідно до встановлених показників	До кінця 2020 року	Міноборони
	Вдосконалено критерії відбору громадян для проходження військової служби за контрактом	До кінця 2018 року	Міноборони, НГУ, Адміністрація Держприкордон-служби, Держспецзв'язку, ДССТ, ДСНС, СБУ, СЗР, УДО

Оперативні цілі та основні завдання оборонної реформи	Результативні (індикативні) показники	Терміни виконання	Відповідальні за виконання
	Оптимізовано завдання, функції та організаційні структури військових комісаріатів	До кінця 2018 року	Міноборони
	Укомплектовано військовослужбовцями за контрактом командні посади сержантського та старшинського складу, бойові посади екіпажів (розрахунків, обслуг) та посади, що визначають боєздатність	До кінця 2018 року	Міноборони
	Укомплектовано військовослужбовцями за контрактом усі посади сержантського та старшинського складу, посади у бойових підрозділах та посади, що визначають боєздатність військових частин забезпечення	До кінця 2020 року	Міноборони
Завдання 5.4.3. Подолання тенденції щодо недостатньої укомплектованості посад молодшого офіцерського складу тактичного рівня	Укомплектовано посади молодшого офіцерського складу до визначених показників	До кінця 2020 року	Міноборони
	Визначено обгрунтовані обсяги державного замовлення на підготовку військових фахівців тактичного рівня	Постійно	Міноборони, НГУ, Адміністрація Держприкордон-служби, Держспецзв'язку, ДССТ, ДСНС, СБУ, СЗР, УДО
	Запроваджено обов'язкове проходження військової служби для офіцерів запасу, які пройшли навчання на кафедрах військової підготовки	До кінця 2018 року	Міноборони

Оперативні цілі та основні завдання оборонної реформи	Результативні (індикативні) показники	Терміни виконання	Відповідальні за виконання
	Створено достатній за кількістю і рівнем підготовки резерв молодших офіцерів	Постійно	Міноборони, НГУ, Адміністрація Держприкордон-служби, Держспецзв'язку, ДССТ, ДСНС, СБУ, СЗР, УДО
	Сформовано професійний сержантський склад, здатний забезпечити виконання завдань щодо виховання та навчання особового складу, зміцнення військової дисципліни та викорінення негативних явищ у військових колективах	До кінця 2020 року	Міноборони
	Уточнено перелік офіцерських посад тактичного рівня, які підлягатимуть заміні на посади сержантського складу	До кінця 2018 року	Міноборони
Завдання 5.4.4. Створення ефективної системи управління кар'єрою військовослужбовців, впровадження прозорої та доброчесної системи підбору, розстановки та призначення особового складу на посади	Удосконалено систему управління кар'єрою військовослужбовців у відповідності зі стандартами НАТО, впроваджено прозору та доброчесну систему підбору, розстановки та призначення особового складу на посади	До кінця 2020 року	Міноборони
	Удосконалено систему атестування військовослужбовців як у мирний час, так і на особливий період	До кінця 2016 року	Міноборони

Оперативні цілі та основні завдання оборонної реформи	Результативні (індикативні) показники	Терміни виконання	Відповідальні за виконання
	Сформовано дієвий резерв кандидатів для просування по службі за рейтинговим принципом	Постійно	Міноборони
	Уточнено кваліфікаційні вимоги до посад військовослужбовців, переглянуті паспорти військових посад і типові алгоритми кар'єри офіцерів та професійних солдат і сержантів	До кінця 2019 року	Міноборони
	Завершено проведення перевірок військових посадових осіб, державних службовців та працівників Збройних Сил України, Державної прикордонної служби України, передбачених Законом України "Про очищення влади"	У визначені в установленому порядку строки, але не пізніше, ніж до кінця 2019 року	Міноборони, Адміністрація Держприкордонслужби
	Забезпечено проведення перевірки доброчесності особового складу	Постійно	Міноборони
	Нормативно врегульовано повноваження командирів (начальників) та посадових осіб кадрових органів під час підготовки та прийняття кадрових рішень у мирний час та на особливий період	До кінця 2017 року	Міноборони
	Оптимізовано організаційно-штатну структуру кадрових органів, уточнено їх завдання, функції,	До кінця 2017 року	Міноборони

Оперативні цілі та основні завдання оборонної реформи	Результативні (індикативні) показники	Терміни виконання	Відповідальні за виконання
	повноваження та порядок взаємодії у відповідності зі структурою і чисельністю Збройних Сил "J-структури", прийнятої за основу в штабах збройних сил держав – членів НАТО		
	Створено систему підготовки і підвищення кваліфікації фахівців кадрових органів Збройних Сил України, залучено до їх підготовки іноземних радників та експертів НАТО	До кінця 2017 року	Міноборони
	Запроваджено у Збройних Силах України єдину автоматизовану інформаційно-аналітичну систему обліку та управління персоналом "Персонал" до окремої військової частини	До кінця 2020 року	Міноборони
	Запроваджено загальнодоступний механізм інформування особового складу про поточні й заплановані зміни в системі кадрового менеджменту та щодо стратегії подальшого його розвитку	До кінця 2018 року	Міноборони
	Автоматизовано облік та управління персоналом у Збройних Силах України до окремої військової частини згідно із **Завданням 1.4.8.**	До кінця 2020 року	Міноборони