

ЦИВІЛІСТИКА ТА ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ

УДК 342.5 : 351.75



Комісаров О.Г.

доктор юридичних наук, професор
(Дніпропетровський державний
університет внутрішніх справ)

Хитра О.Л.

кандидат юридичних наук
(Львівський державний
університет внутрішніх справ)



DOI: 10.31733/2078-3566-2017-3-104-111

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ДО ВИКОРИСТАННЯ КАТЕГОРІЇ «КРИЗОВІ СИТУАЦІЇ, ЩО ЗАГРОЖУЮТЬ НАЦІОНАЛЬНІЙ БЕЗПЕЦІ УКРАЇНИ»

Розглянуто проблеми і перспективи використання у сучасній правовій науці та практиці функціонування сектора безпеки і оборони категорії «кризові ситуації, що загрожують національній безпеці». Встановлено коло суб'єктів вирішення кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці. Визначено умови розгляду ситуації як такої, що загрожує національній безпеці.

Ключові слова: національна безпека, криза, кризова ситуація, що загрожує національній безпеці, воєнна організація держави, цивільно-військові відносини.

Komissarov O. G. Khytra O.L. Conceptual approaches to the use of category "crisis situations, threatening the national security of Ukraine. The problems and perspectives of using in the modern legal science and practice of the security and defense sector "crisis situations threatening national security" are considered.

Crisis phenomena and crisis situations are considered as an object of scientific research, the directions of scientific researches of the category "crisis" in modern science are highlighted. The conditions for considering the situation as threatening national security are determined.

The connection between the "crisis", "crisis state" of a citizen - the recipient of social services with the absence of control of such a person by the state, as well as the negative consequences of an emergency or a dangerous event is established. The conditions for assigning a crisis situation to the category of "emergency" and its solution by means of the Unified State Civil Protection System are determined.

The subjects of civil-military relations were considered as participants in the resolution of crisis situations threatening national security. Based on the analysis of strategic decisions on the development of military-civil relations, the correlation between the content of the concepts "crisis situation" and "crisis situation threatening national security" has been made.

The perspective model of the functioning of the country's security and defense sector, its filling in the conditions of the crisis situation, which threatens national security, and the legal regimes of its functioning, are considered.

The processes of regulation of civil-military relations with participation of separate components of the Military Organization of the state in modern conditions and further research are proposed to define as the sphere of use of the concept of "crisis situations that threaten national security".

Keywords: national security, crisis, crisis situation, threatening national security, military organization of the state, civil-military relations.

Постановка проблеми. Події останнього десятиліття наводять яскравий приклад виникнення численних кризових явищ у різних країнах світу. Світова фінансова криза, її економічні та соціально-політичні наслідки негативним чином 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». Україна не є винятком у спробах вирішення зазначеного питання, зокрема здійсненням реформування сектора безпеки і оборони України.

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Проблемам забезпечення національної безпеки, її різним аспектам вітчизняними й міжнародними вченими та фахівцями приділяється достатньо уваги. Разом з тим у відповідних наукових працях вітчизняних авторів основна увага приділялася питанням реагування на надзвичайні ситуації соціального характеру та взаємодії сил охорони правопорядку за цих обставин.

Мета статті – на основі аналізу положень чинного законодавства, що регулює питання реформування сектора безпеки і оборони країни, та військової організації держави розробити теоретико-правову модель використання категорії «кризові ситуації, що загрожують національній безпеці України».

Виклад основного матеріалу. Одним із постулатів теорії систем є розуміння того, що будь-яка система прагне до стабільного стану і хоче уникнути хаосу. Разом з цим у працях більшості як сучасних авторів, так і авторів минулого така «стабільність» пов'язана із процесами подолання криз, які, разом із хаосом, вважаються перешкодою розвитку самої системи. Відповідно, при найзагальнішому тлумаченні проблеми утворюється уявлення, що процес подолання кризи має надати імпульс розвитку системи, передбачає набуття нових якостей її складовими тощо.

Серед розмаїття суджень щодо категорії «криза», за зауваженням І.К. Бредкіної та Ю.А. Сімеха, можна виділити три основні напрямки –

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 [1]. Також слід звернути увагу й на запропоновані вказаними авторами характеристики «кризи»: «це явище, ситуація або подія ... кризовий стан системи – це 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.» [1].

Кризові явища та ситуації, як матеріальне відображення «кризи» у режимі реального часу, надають можливість розглядати подібні факти як достатньо самостійний предмет дослідження, вивчення яких з 70-х років ХХ століття дозволило сформувати певний категоріальний апарат та визначити основні об'єкти дослідження феномена кризи представниками різних галузей знань: 1) визначення понять «криза», «кризове явище», «кризовий стан», «кризова ситуація»; 2) класифікація криз, у т.ч. із виділенням 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 попередження криз у різних сферах та суспільстві в цілому.

Разом з цим у межах юридичної науки поняття «криза» хоча й використовується, але не віднайшло свого широкого застосування насамперед у нормотворчості. Так, у сучасній правничій термінології можна зазначити лише поняття «кризові ситуації», «кризове втручання», «кризове консультування» та «кризове реагування на воєнні загрози», використання яких має місце 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 впровадження 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 з 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 [2].

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 [3].

Кризова ситуація з огляду екстреного (кризового) втручання – це ситуація, в якій з'являється набір травматичних подій, обставин, з 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 [4]. При цьому кризове та екстрене втручання – це термінове втручання у кризову ситуацію з метою негайного усунення або мінімізації наслідків такої ситуації, надання допомоги та підтримки, спрямованої на її подолання [4].

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 зазначити ймовірний зв'язок кризи або кризового стану отримувача соціальної послуги з певними обставинами, які, з одного боку, можуть бути наслідком відсутності контролю поведінки цієї особи з боку держави, а з іншого – наслідком надзвичайної ситуації чи небезпечної події, та, відповідно, бути «прив'язаними» до форм та методів здійснення цивільного захисту такої особи, захисту території її життєдіяльності, її майна тощо. 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 [6]. Таким чином, будь-яка «криза», яка, за сукупністю кваліфікованих за фізичною, хімічною, біологічною чи іншою дією (впливом) небезпечних чинників, є перевищенням 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.

У свою чергу, із появою у 2015 році поняття «кризова ситуація рівня надзвичайної ситуації» [7] до вказаного твердження слід додавати зв'язок відповідної «обстановки» із класифікацією кризових ситуацій за рівнями (1 рівень – кризова ситуація рівня раннього попередження; 2 рівень – кризова ситуація рівня попередження; 3 рівень – кризова ситуація рівня надзвичайної ситуації) та, відповідно, визначати «кризу першого рівня» 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 [6], «кризу другого рівня» – небезпечну подію яка вже відбулася, але загроза життю або здоров'ю населення чи завдання матеріальних збитків все ще потенційні або незначні, «кризу третього рівня» – 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) [6].

Розглядаючи співвідношення понять кризова та надзвичайна ситуації слід врахувати вимоги ст. 6 Кодексу цивільного захисту України, згідно з якими цивільний захист забезпечується з урахуванням особливостей, визначених Законом України «Про основи національної безпеки України», суб'єктами, уповноваженими захищати населення, території, навколишнє природне середовище і майно, згідно з вимогами цього Кодексу – у мирний час, а також в особливий період – у межах реалізації заходів держави щодо оборони України [6]. Таким чином із викладеного випливає, що визначення ситуації як кризової перебуває у залежності від тлумачення уповноваженим суб'єктом співвідношення впливу «небезпечних чинників» та «національних інтересів» на умови його діяльності із захисту населення, території, навколишнього природного середовища і майна у відповідній ситуації як такого, в якому «небезпечні чинники» на етапі реагування вбачаються більш вагомими.

Категорія «національні інтереси» має достатньо широке застосування у суспільній практиці, у т.ч. у сферах державного управління, міжнародних відносин, забезпечення 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 [8; 9] значною мірою залежить від комплексного використання багатьох чинників, зокрема економічних, політичних, науково-технічних, соціальних, духовних, військових та правових. Відповідно, система забезпечення національної безпеки України повинна мати вигляд організованої державою сукупності суб'єктів забезпечення національної безпеки, об'єднаних єдиними та/або спільними цілями й завданнями щодо захисту національних інтересів, а також їх узгодженої та/або спільної діяльності у межах законодавства України. Відповідно до Воєнної доктрини України в умовах воєнного, надзвичайного стану і при виникненні 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]. Разом з цим подібні міркування не підтверджуються нормами Закону України «Про основи національної без-

пеки України», в якому визначено лише перелік таких суб'єктів, а єдиними способом їх об'єднання, у т.ч. на рівні виконання окремих завдань, визначено Воєнну організацію держави – 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 [11]. За позицією законодавця відносини за участі таких суб'єктів отримують характеристику цивільно-військових відносин та охоплюють політичні, фінансово-економічні, соціальні та інші процеси у сфері національної безпеки і оборони [12].

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

У свою чергу, розробка рішень з 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 віднесено до компетенції Ради національної безпеки та оборони України, яка, зокрема, координує та контролює діяльність органів виконавчої влади при виникненні кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України [13]. При цьому слід мати на увазі, що незважаючи на те, що вказана функція віднесена до однієї з трьох основних функцій РНБО, у 2014 році 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 [14].

У зазначених вище 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 підкресленням можливості нарощування необхідних для його вирішення сил, завчасного планування необхідних витрат, формування єдиного механізму реагування. Також слід звернути увагу, що Концепцією розвитку сектора 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, які загрожують національній безпеці. При цьому за перспективною моделлю сектора 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.

Висновки. 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 Воєнної організації держави. 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.

Бібліографічні посилання

1. Бредкіна І.К. Сучасні підходи до визначення поняття «криза» / Бредкіна І.К., Сімах Ю.А. // Матеріали II Междунар. научно-практ. интернет-конф. "Проблеми формування нової економіки ХХІ века" (25–26 декабря 2009 года) НПК "CONSTANTA" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.confcontact.com/2009new/3-brenkina.php>.
2. Про Державну програму авіаційної безпеки цивільної авіації : Закон України від 21.03.2017 № 1965-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1965-19/ed20170321/paran109#n109>.
3. Про затвердження Загальних вимог до систем фізичного захисту ядерних установок та ядерних матеріалів і Загальних вимог до систем фізичного захисту ядерних матеріалів при їх перевезенні : наказ Держатомрегулювання України від 28.08.2008 № 156 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0999-08/ed20081101/find?text=%CA%F0%E8%E7%EE%E2%E0+%F1%E8%F2%F3%E0%F6%B3%FF>.
4. Про затвердження Державного стандарту соціальної послуги кризового та екстреного втручання : наказ Мінсоцполітики України від 01.07.2016 № 716 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0990-16/ed20160701/paran24#n24>.
5. Про затвердження Державного стандарту соціальної послуги консультування : наказ Мінсоцполітики України від 02.07.2015 № 678 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0866-15/ed20150702/paran32#n32>.
6. Кодекс цивільного захисту України від 02.10.2012 № 5403-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5403-17>.
7. Про затвердження Національного плану дій : наказ Міненерговугілля України від 02.11.2015 № 687 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1458-15/ed20151102/paran48#n48>.
8. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року "Про Стратегію національної безпеки України" : Указ Президента України від 26.05.2015 № 287/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/287/2015/paran2#n2>.
9. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 4 березня 2016 року "Про Концепцію розвитку сектора безпеки і оборони України" : Указ Президента України від 14.03.2016 № 92/2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/92/2016/paran12#n12>.
10. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 2 вересня 2015 року "Про нову редакцію Воєнної доктрини України" : Указ Президента України від 24.09.2015 № 555/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/555/2015/paran8?nreg=555%2F2015&find=1&text=%EA>

%F0%E8%E7&x=6&y=6#n8.

11. Про основи національної безпеки : Закон України від 19.06.2003 № 964-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/964-15>.

12. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави : Закон України від 19.06.2003 № 975-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/975-15>.

13. Про Раду національної безпеки і оборони України : Закон України від 05.03.1998 № 183/98-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/183/98-%D0%B2%D1%80>.

14. Про внесення змін до Закону України "Про Раду національної безпеки і оборони України" щодо вдосконалення координації і контролю у сфері національної безпеки і оборони : Закон України від 25.12.2014 № 43-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/43-19/>.

Надійшла до редакції 18.10.2017

УДК 349.2



Собакарь А.О.

доктор юридичних наук, професор
(Дніпропетровський державний
університет внутрішніх справ)

СУТНІСТЬ, ЗМІСТ ТА СТРУКТУРНІ ЕЛЕМЕНТИ ТРУДО-ПРАВОВОГО ІНСТИТУТУ ОХОРОНИ ПРАЦІ

Визначено структуру трудо-правового інституту охорони праці. В останній запропоновано виділяти: загальні положення охорони праці; норми та правила техніки безпеки та виробничої санітарії; норми, що регулюють організаційні відносини у сфері охорони праці; норми, що забезпечують диференційоване правове регулювання охорони праці окремих категорій працівників.

Ключові слова: *трудо-правовий інститут охорони праці, спеціальні правила охорони праці окремих категорій працівників, нагляд і контроль за дотриманням законодавства про охорону праці, юридична відповідальність за порушення законодавства про охорону праці.*

Sobakar' A.O. Essence, content and structural elements of labor-legal institute of labor safety. The paper is devoted to determination of labour-law institute of labour protection structure. The last it is suggested to contain: generals of labour protection; norms and rules of safety measures and occupational sanitation; legal rules which regulating the organizational relationships in the field of labour protection; legal rules providing the differentiated legal regulation of labour protection of certain categories of employees.

Keywords: *labour-law institute of labour protection, special rules of labour protection for*