

**Хитра О. Л.**

*доктор юридичних наук, доцент,  
професор кафедри адміністративного права  
та адміністративного процесу,*

*Львівський державний університет внутрішніх справ  
<https://orcid.org/0000-0002-3632-5101>*

## **РЕАЛІЗАЦІЯ ЗАХОДІВ РЕАГУВАННЯ НА КРИЗОВІ СИТУАЦІЇ, ЩО ЗАГРОЖУЮТЬ НАЦІОНАЛЬНІЙ БЕЗПЕЦІ, ЯКІ ЗДІЙСНЮЮТЬСЯ НА ОСНОВІ СПРОМОЖНОСТЕЙ ВІЙСЬКОВИХ ФОРМУВАНЬ ТА ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ**

**Анотація.** У статті, аналізуючи теоретико-правовий стан загроз у сфері національної безпеки України, на основі дослідження спроможності військових формувань та правоохоронних органів, дана характеристика заходів реагування на кризові ситуації, спрямованих на захист життєдіяльності громадян, безпеки суспільства та держави, непохитності державних цінностей та інтересів як у мирний час так і у військовий період.

Доведено, що проблеми у сфері функціонування сил оборони в умовах існуючих та потенційних загроз залишаються критично не визначеними, що пов'язано як з недосконалістю законодавства України у сфері оборони, незавершеністю створення системи об'єднаного керівництва силами оборони та військового управління у Збройних Силах України, так і з неспроможністю ефективно реагувати на зростаючу кількість загроз у кіберпросторі та недостатньою оперативною спроможністю сил оборони для ефективного реагування на поточні та прогнозовані загрози.

Зазначено, що забезпечення сектора безпеки і оборони слід віднести до ключових напрямів вдосконалення його функціонування, що зумовить потребу в послідовному продовженні оборонної реформи та цілеспрямованому розвитку необхідних спроможностей військових формувань та правоохоронних органів.

Враховуючи сучасний стан розбудови сектора безпеки і оборони та здійснюваний лише в останній рік перехід на планування на основі спроможностей, вказано, 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.

Визначено, що центральні органи виконавчої влади у забезпеченні національної безпеки 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 розробку спільного нормативно-правового акту, який би містив єдиний опис функцій (спроможностей) реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці як інтегрованих категорій безпеки, у тому числі й до діяльності різних наддержавних безпекових утворень (ЄС, НАТО тощо).

**Ключові слова:** національна безпека, загрози, військові формування, сектор безпеки і оборони, планування, спроможності, кризові ситуації.

**Annotation.** The article, analyzing the theoretical and legal state of threats to national security of Ukraine, based on the capabilities of military formations and law enforcement agencies, describes the measures to respond to crises aimed at protecting the lives of citizens, security of society and state, inviolability of state values and interests. peacetime and wartime.

It is proved that the problems in the field of defense forces in the current and potential threats remain critically undefined, which is due to the imperfection of Ukrainian legislation in the field of defense, incomplete creation of a joint command of defense forces and military management in the Armed Forces of Ukraine. with the inability to respond effectively to the growing number of threats in cyberspace and the lack of operational capacity of the defense forces to respond effectively to current and projected threats.

It is noted that the security and defense sector should be considered one of the key areas for improving its functioning, which will necessitate the consistent continuation of defense reform and the purposeful development of the necessary capabilities of military formations and law enforcement agencies.

Given the current state of development of the security and defense sector and the transition to capacity-based planning carried out only in the last year, it is stated that the quantitative characterization of crisis response capabilities threatens national security due to the number of tasks assigned by authorized security and defense sector and are included in the content of relevant decisions.

It is determined that the central executive bodies in ensuring the national security of Ukraine as authorized to lead the security and defense sector, based on capacity-building planning methodologies should enshrine such a unity of approach in the relevant regulations, and the National Security and Defense Council, as the main coordinating body of the security and defense sector, to initiate the development of a joint legal act that would contain a single description of functions (capabilities) to respond to crisis situations threatening national security as integrated security categories, including activities various supranational security entities (EU, NATO, etc.).

**Keywords:** national security, threats, military formations, security and defense sector, planning, capabilities, crisis situations.

## **Вступ**

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 [1] та активізації Стратегії сталого розвитку «Україна - 2020», схваленої Указом Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015 [2], мета якої полягає в оновленні доктринальних та концептуальних підходів до забезпечення національної безпеки, гарантій безпеці 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 у працях Безсумнівним твердженням є те, що будь-які питання безпеки актуальні для України, а подальший розвиток та загальний успіх нашої держави неможливий без вирішення проблеми формування реалізації заходів реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці у складі складових сектору безпеки і оборони.

У наукових дослідженнях вітчизняних та закордонних науковців окремими питаннями розглядалася загальна характеристика правових режимів, що запроваджуються під час виникнення кризових ситуацій. Разом з тим, незважаючи на наукові праці, які, безперечно, займають 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 її науково-практичної моделі не було проведено. При цьому, основна увага приділялася лише питанням реагування на окремі кризові явища із застосуванням військових формувань і правоохоронних органів. Відсутність такого дослідження правовідносин у цій сфері ще раз вказує на його актуальність та наукове і практичне значення.

Глобальність та багатоаспектність наукової проблеми дозволили визначити *мету статті*, яка полягає в тому, щоб на підставі комплексного аналізу наявних наукових і нормативних джерел, визначити адміністративно-правові засади реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці України, сформулювати ключові проблеми та запропонувати певні шляхи вдосконалення діяльності військових формувань та правоохоронних органів щодо їх вирішення в умовах сучасного перегляду основних положень забезпечення національної безпеки.

### **Результати**

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 тим самим набір вимог до кадрового забезпечення сектора безпеки і оборони, у тому числі й щодо реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці. Як нагадувала А.Є. Іванова «на протязі багатьох років існування Української держави велася робота щодо реформування сектора 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 сектора безпеки, які її складові, які механізми взаємодії всередині системи» [3, с.34].

З іншого боку, як на те вказували автори монографії «Сектор безпеки і оборони України: теорія, стратегія, практика» [4], для вирішення зазначених вище та інших проблем Стратегії національної безпеки України [5], та Стратегічним оборонним бюлетенем України визначена необхідність раціонального розподілу завдань та відповідальності сектора безпеки і оборони країни за конкретні напрями оборони держави, окреслені теоретичні та правові основи стратегічного планування їх розвитку та необхідних їм спроможностей тощо. Також ними звернуто увагу на висвітлення основних проблем вдосконалення функціонування сектора безпеки і оборони та його складових у Стратегії національної безпеки України та Стратегічного оборонного бюлетеня, за якими система забезпечення національної безпеки і оборони України в цілому названа неефективною. Про це вказувалося у п.3.2 Стратегії національної безпеки України, а саме на «несформованість сектора безпеки і оборони України як цілісного функціонального об'єднання, керованого з єдиного центру; інституційну слабкість, непрофесійність, структурну 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», які були віднесені до актуальних загроз національній безпеці...» [5].

Проте, не зважаючи на недоліки, які були зазначені в *Указі Президента України* від 26.05.2015 № 287/2015 [5], відповідно до рішення Ради національної безпеки і оборони України від 20 серпня 2021 року «Про Стратегічний оборонний бюлетень України» ( далі –Бюлетень) ці проблеми у сфері функціонування сил оборони в умовах існуючих та потенційних загроз далі залишаються критично не визначеними і, зокрема, вони пов'язані із: недосконалістю законодавства України у сфері оборони; незавершеністю створення системи об'єднаного керівництва силами оборони та військового управління у Збройних Силах України; незавершеністю створення системи стратегічних комунікацій у силах оборони; незавершеністю створення автоматизованої системи оперативного (бойового) управління, зв'язку, розвідки та спостереження; неспроможністю ефективно реагувати на зростаючу кількість загроз у кіберпросторі; недостатнім рівнем оснащення

сил оборони новітнім озброєнням і військовою (спеціальною) технікою, невідповідністю можливостей вітчизняного оборонно-промислового комплексу їх потребам; недостатньою оперативною (бойовою, спеціальною) спроможністю сил оборони для ефективного реагування на поточні та прогнозовані загрози, тощо [6].

Таким чином слід визнати, що вирішення проблем відсутності єдиного керівництва та єдності у підходах щодо забезпечення сектора безпеки і оборони слід віднести до ключових напрямів вдосконалення його функціонування, у тому числі під час реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці. Зокрема, у тексті вказаного Стратегічного оборонного бюлетеня вказано, що «...розроблено нові доктрини з підготовки і застосування Збройних Сил України, запроваджено стандарти колективної та індивідуальної підготовки на основі принципів і стандартів НАТО та стандартів, прийнятих у державах – членах Альянсу..., крім того було зазначено, що «...Необхідність розв'язання зазначених проблем у силах оборони в умовах збройної агресії Російської Федерації проти України зумовлює потребу в послідовному продовженні оборонної реформи та цілеспрямованому розвитку необхідних спроможностей... провідна роль у продовженні здійснення заходів оборонної реформи та подальшому розвитку спроможностей належатиме Міністерству оборони України» [6].

Окремої уваги у вказаному контексті заслуговує пункт 3.7. Бюлетня, де зазначається, що «досягнення успіху та визначених цілей потребує наявності: професійно підготовлених і мотивованих військовослужбовців Збройних Сил України та інших складових сил оборони, які довіряють один одному та поділяють спільні цінності, що ґрунтуються на відданості, гідності, мужності, професіоналізмі і добросовісності, а також компетентних та досвідчених лідерів із числа осіб офіцерського, сержантського і старшинського складу, які мають високий моральний і професійний авторитет, здатні до самовдосконалення та забезпечення готовності підпорядкованого особового складу до виконання завдань за призначенням» [6].

У Заключній частині Бюлетеня зазначається, що «...Україна продовжуватиме наполегливо протистояти агресії Російської Федерації, відстоюючи прагнення Українського народу до європейського майбутнього, та боронити свої фундаментальні цінності, захист яких забезпечуватимуть ефективні Збройні Сили України та інші складові сил оборони. Продовження розвитку сил оборони спрямовано на реалізацію державної політики у воєнній сфері, сферах оборони, військового будівництва та забезпечення досягнення цілей і завдань, визначених цим Стратегічним оборонним бюлетенем України» [6].

Вказане вимагає розгляду проблеми «спроможностей» сектора безпеки і оборони загалом, сил безпеки і сил оборони окремо, окремих складових сектора безпеки і оборони, окремих підрозділів та окремих військовослужбовців чи правоохоронців щодо реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці. При цьому, як на те вказують як вітчизняні [7], так і закордонні фахівці [8], самі «спроможності» мають певні властивості, зокрема комплексність, універсальність, адаптивність, слабку формалізацію.

Отже, враховуючи сучасний стан розбудови сектора 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.

При цьому переважна 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 при настанні певних умов. Передбачимо, що з розвитком сил безпеки виконання більшості завдань щодо реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці у різних прогнозованих ситуаціях буде забезпечувати один і той же 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 при виникненні нових завдань в обстановці, яка зазнає швидких змін.

Відповідно, сформовані «Каталоги спроможностей» сил безпеки та сил оборони щодо реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці стають основою для формування функціональних (посадових) обов'язків особового складу сил безпеки та сил оборони як у традиційних лінійних (лінійно-функціональних) структурах сектора безпеки і оборони, так 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 вказаному вище Стратегічному оборонному бюлетені «спроможності сил оборони» характеризуються як «здатність досягти необхідного результату під час виконання завдань оборони в певних умовах відповідно до визначених сценаріїв дій та з використанням наявних ресурсів»[6], реалізація яких здійснюється виключно в інтересах проведення оборонної реформи та вирішення збройних конфліктів воєнним шляхом.

Разом з тим, 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, у тому числі щодо визначення самого поняття «спроможності» [4]. Зокрема, ними підтримано позицію, що була викладена у посібнику для сил оборони Австралії відносно визначення спроможності як «обумовленої певними ресурсами та можливостями здатності досягати вимірюваного результату під час виконання завдання у визначених умовах відповідно до визначених стандартів» [9]. При цьому зауважимо, що більшість «стандартів», про які йдеться у цьому джерелі та інших подібних документах стосується виключно питань воєнної безпеки та узгодження алгоритмів забезпечення ведення військових дій між учасниками (членами) таких організацій як НАТО.

Таким чином, центральні органи виконавчої влади, які 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 розробку спільного нормативно-правового акту, який би містив єдиний опис функцій (спроможностей) реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці як інтегрованих категорій безпеки, у тому числі й до діяльності різних наддержавних безпекових утворень (ЄС, НАТО тощо).

Отже, 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 з реагування на кризову ситуацію, що загрожує національній безпеці (оцінка наявних спроможностей щодо виконання завдань за всіма визначеними сценаріями), а також результатів виконання заходів з 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, у тому числі на особливий період);
- планування заходів з мобілізаційної підготовки у складових сектора безпеки і оборони;
- організація виконання завдань та заходів програм і планів, проведення оцінки стану досягнення спроможностей.

### **Висновки**

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.

У ході 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 з реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці.

Лише отримавши різницю між необхідними та наявними спроможностями слід починати 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.

### **Список використаної літератури**

1. Перетворення нашого світу: порядок денний у сфері сталого розвитку до 2030 року: Саміт ООН зі сталого розвитку від 25 вересня 2015 року. URL: <https://www.undp.org/uk/ukraine/publications>.
2. Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020: указ Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015#Text>.
3. Іванова А. Є. Сектор безпеки і оборони в умовах сучасності / А. Є. Іванова // Сучасний стан та перспективи розвитку сектору безпеки України: публічно-приватні аспекти : зб. наук. пр. за матеріалами III Міжнар. наук.-практ. конф. (16 квіт. 2015 р.). Харків, 2015. С. 34–35.
4. 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.

5. 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. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/287/2015#n2>.
6. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 20 серпня 2021 року "Про Стратегічний оборонний бюлетень України": Указ Президента від 25 березня 2021 року № 473. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/4732021-40121>
7. Гапиченко В.В. Планування засноване на можливостях. ВМС в контексті практичних аспектів оборонних ініціатив. URL: <http://defpol.org.ua/site/index.php/uk/arhiv/oboronoglyad/27592010-08-12-09-46-58>.
8. Davis, Paul K., Jimmie McEver, and Barry Wilson (2002), *Measuring Interdiction Capabilities in the Presence of Anti-Access Strategies: Exploratory Analysis to Inform Adaptive Strategies for the Persian Gulf*, MR-1471-AF, RAND, Santa Monica, CA
9. *Defense Capability Development Manual* (Canberra: Defense Publishing Service, Department of Defense, 2006).