

РЕАГУВАННЯ НА КРИЗОВІ СИТУАЦІЇ, ЩО ЗАГРОЖУЮТЬ НАЦІОНАЛЬНІЙ БЕЗПЕЦІ УКРАЇНИ, ЯК ДЕТЕРМІНАНТА СУЧАСНОЇ ДЕРЖАВИ

RESPONSE ON THE CRISES SITUATIONS THREATENING NATIONAL SECURITY OF UKRAINE AS A DETERMINANT OF THE MODERN STATE

Хитра О.Л.,

*кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративного права
та адміністративного процесу*

Львівського державного університету внутрішніх справ

У статті сформульовано концептуальні положення щодо реалізації державної політики з питань реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, в якості основи функціонування сучасної держави, а також виділено основні проблеми утворення сил безпеки як підсистеми сектора безпеки й оборони, що забезпечує виконання завдань із питань подолання кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України. Результати розгляду запропоновано використовувати як у сучасній правовій науці, так і в практиці реформування сектору безпеки й оборони країни.

Ключові слова: національна безпека, національні інтереси, кризова ситуація, що загрожує національній безпеці, державна політика з питань національної безпеки у кризових ситуаціях.

В статье сформулированы концептуальные положения относительно реализации государственной политики реагирования на кризисные ситуации, угрожающие национальной безопасности, в качестве основы функционирования современного государства, а также выделены основные проблемы формирования сил безопасности как подсистемы сектора безопасности и обороны, обеспечивающей разрешение кризисных ситуаций, угрожающих национальной безопасности Украины. Результаты рассмотрения предложено использовать как в современной правовой науке, так и в практике реформирования сектора безопасности и обороны страны.

Ключевые слова: национальная безопасность, национальные интересы, кризисная ситуация, угрожающая национальной безопасности, государственная политика по вопросам национальной безопасности в кризисных ситуациях.

The conceptual provisions concerning the formation and implementation of state policy about the response on crisis situations, that threaten national security as the basis for the functioning of the modern state have been formulated. It has been emphasized, that in the modern state its social determination substantiates the systems of its compulsory (mandatory) functions, stabilizes the process of state administration, and defines the hierarchy of goals and the direction of its functioning. The general causes of the crisis phenomena in the modern Ukrainian state, such as systemic defects of the state administration of the post-socialist type, and artificial imbalance in the structures of state power in Ukraine,

Key words: national security, national interests, crisis situation threatening national security, state policy on national security in crisis situations.

Постановка проблеми. Прийняття Закону України «Про національну безпеку України» у 2018 р. у межах реалізації низки інтеграційних заходів до систем колективної безпеки ЄС та НАТО багато в чому стало можливим завдяки тому, що Воєнна доктрина України 2015 р., 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 [1], визначила нову систему інституцій, які мають поєднуватися у сектор безпеки й оборони та спрямовувати свою діяльність на захист національних інтересів від зовнішніх і внутрішніх загроз національній безпеці України.

Поява «нової системи» державних органів завжди актуалізує питання функцій держави та їх розподілу між окремими державними органами у сучасній державі.

Стан опрацювання. Сучасним проблемам національної безпеки, різним аспектам її забезпечення

приділено достатньо уваги як у науковій літературі, так і в освітньому процесі у галузях знань 08 «Право» та 25 «Воєнні науки, національна безпека, безпека державного кордону». Водночас у відповідних наукових працях увага приділялася питанням реагування на окремі кризові явища та застосування військових формувань і правоохоронних органів.

У контексті функцій держави й антикризового управління діяльність військових формувань і правоохоронних органів залишається майже не дослідженою.

Мета – на основі аналізу положень чинного законодавства, що регулює діяльність сектору безпеки й оборони України, сформулювати основні проблеми утворення сил безпеки як підсистеми сектору безпеки й оборони, що забезпечує виконання завдань із питань подолання кризових ситуацій, які загрожують національній безпеці України.

Виклад основного матеріалу. Як вказують фахівці Національного інституту стратегічних досліджень в аналітичній доповіді «Щодо шляхів подолання системної кризи та орієнтирів політики

нового уряду України», Україна перебуває у стані системної кризи, негативні наслідки якої мають тенденцію до наростання в економіці, загострюють соціальні і політичні реакції у суспільстві тощо [2]. Серед найбільш загальних причин кризових явищ можливо виділити системні вади державного управління постсоціалістичного типу, штучний дисбаланс у структурах державної влади в Україні, перманентні порушення основних прав і свобод людини, нехтування інституційними чинниками суспільного розвитку, у т. ч. тими, що мають бути сформовані за кращими світовими взірцями. Саме останній фактор ще у 2013 р. суттєво підсилюється різким погіршенням стану вітчизняної економіки та виступив у якості однієї з причин Революції Гідності, її рушійних сил.

Необхідність вирішення вказаних проблем привертає увагу сучасних дослідників до поняття функції держави та вимагає визначення і класифікації функцій «сучасної держави». Слід згадати, що саме методологія функціонального аналізу дозволяє розкрити сутнісні характеристики держави та її соціальне призначення [3, с. 175].

За позицією В.В. Волинця, існує потреба у розробці наукової моделі взаємної детермінації розвитку функцій держави та її соціального середовища, в якому, власне, і реалізується діяльність держави, органів державної влади, її посадових і службових осіб [4]. Слід погодитися з висновками вказаного автора, що сама ідея визначення певної системи функцій держави набуває сенсу лише у тому разі, коли сама держава розглядається у певному соціальному середовищі, з яким вона розбудовує відповідні відносини, впливає на нього і детермінується тими об'єктивними процесами, у т. ч. кризовими, які відбуваються у суспільстві в цілому. Характерною рисою системної кризи в сучасній Україні є комплексність чинників, що, поступово накопичуючись, зрештою призвели до різкого вибуху суперечностей [5, с. 4].

Проявляючись у різного роду 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 сфери безпеки й оборони. Події, що відбувалися, були спрямовані насамперед на утворення нової якості влади, а «наявність суспільного запиту на трансформацію та готовність до радикальних рішень через презавантаження влади виступила водночас відповіддю на потребу якісної перебудови суспільства згідно із пріоритетами європейської інтеграції України та з урахуванням викликів після-кризового світу» [5, с. 125].

Водночас автори Закону України «Про національну безпеку України» (2018 р.) відзначили не тільки позитивну, державоутворюючу спрямованість «кризи», але й рівень сучасних загроз національній безпеці. Отже, володіючи певним потенціалом державотворення, кризова ситуація все ж несе у собі низку загроз національній безпеці та, відповідно, охоронюваним національним інтересам у кожній суспільній сфері, що впливає на терміновість вирішення проблеми утворення національної безпекової

системи (сектор безпеки й оборони), а також розподіл функцій забезпечення безпеки і правопорядку у країні між окремими її підсистемами (складовими частинами сектору безпеки й оборони).

Окремою функцією держави у напрямку, що розглядається, слід вважати координацію діяльності держави у секторі безпеки й оборони та, відповідно, перерозподіл повноважень між вказаними підсистемами з урахуванням рівня кризової ситуації. Так, відповідно до ст. 14 Закону України «Про національну безпеку України», спроможності кожної зі складових частин сектору безпеки й оборони як у разі виникнення кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України, так і в умовах воєнного або надзвичайного стану, в особливий період координуються Радою національної безпеки і оборони України. Слід відзначити, 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, згідно з яким воєнний і 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.

Вказані міркування щодо наділення Міністерства внутрішніх справ функціями формування та реалізації державної політики національної безпеки в умовах введення режиму надзвичайного стану ґрунтуються насамперед на закріпленні у положеннях Закону категорії «сили безпеки» та їх визначенні як системи «правоохоронних і 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» [6]. 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 й оборони загалом, який, відповідно, слід вважати системою вищого рівня, а сили безпеки – підсистемою сектору. Викладене у цій статті положення, що «функції та повноваження складових частин сектору безпеки й оборони визначаються законодавством України» [6], не може бути реалізоване в умовах чинного законодавства та вимагає прийняття окремого нормативно-правового акта про сили безпеки.

Безпосередньою сферою використання поняття «кризові ситуації, що загрожують національній безпеці» в сучасних умовах та у подальших наукових дослідженнях, як вже нами зазначалося, є процеси врегулювання цивільно-військових відносин за

участю окремих складових частин сектору безпеки й оборони країни [7, с. 111]. З урахуванням положень Закону України «Про національну безпеку України» умовами розгляду ситуації як такої, що загрожує національній безпеці, *виступає 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 дій (впливу) мають бути співрозмірними негативним наслідкам, що у сукупності й дає можливість виділяти явища, тенденції і чинники, що унеможливають чи ускладнюють або можуть унеможливити чи ускладнити реалізацію національних інтересів і збереження національних цінностей України – загрозу національній безпеці України.

Таким чином, передбачені ч. 1. ст. 3 Закону України «Про національну безпеку України» функціональні напрямки не тільки поєднуються формою виконання відповідної функції захисту (людини і громадянина – їх життя і гідності, конституційних прав і свобод, безпечних умов життєдіяльності; суспільства – його демократичних цінностей, добробуту й умов для сталого розвитку; держави – її конституційного ладу, суверенітету, територіальної цілісності та недоторканності; території, навколишнього природного середовища – від надзвичайних ситуацій [6]), але й мають бути «закріплені» за відповідними органами, які формують і реалізують відповідну державну політику. Вбачається, що у сучасній державі такі напрямки мають розвивати правовий статус складових частин сектору безпеки й 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 й оборони щодо послідовності залучення окремих сил і засобів до реагування на кризову ситуацію, яка склалася.

Повертаючись до питання функцій сучасної держави щодо реагування на кризові ситуації, звернемо увагу на зауваження О.О. Джураєвої [8, с. 140], О.В. Лемака, В.В. Лемака [9, с. 109], М. Дзевелюк [10, с. 21] та інших сучасних авторів, як відзначали, що у правовій науці досі панує визначення функції держави як основного напрямку і виду діяльності держави, зумовленого її завданнями і цілями загалом і такого, що характеризує її сутність. Так, зокрема 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 напрямки 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» [11, с. 89]. Останнє твердження є основою формулювання різними дослідниками пропозицій не тільки визначати обсяг самої функції, але й відмежовувати функції держави від інших (неголовних) напрямків її діяльності [8, с. 141]. Так, підсумовуючи подібні міркування та відзначаючи методологічні складники і розвиток функцій держави в умовах глобалізації, С.М. Олейніков звертає увагу на те, що соціальне призначення держави обґрунтовує систему її невід'ємних (обов'язкових) функцій, які стабілізують процес державного управління, аналіз ієрархії цілей держави визначає предметно-об'єктну спрямованість її функціонування – забезпечення правової і соціальної захищеності людини в усіх сферах. Терміни «вид діяльності», «напрями діяльності», правові форми здійснення, «сфери» і «об'єкти» функціонування держави, за його позицією, доповнюють один одного [12, с. 76]. У свою чергу М. Дзевелюк, констатує зв'язок категорій «вид» і «напрям діяльності», пропонувала «здійснювати перехід» [10, с. 21] від використання поняття «функції держави» до поняття «політика держави» (державна політика) у визначеному контексті, що, на нашу думку, повертає дискусію щодо засад реагування на кризові ситуації до проблематики 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, у 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 й оборони держави, реалізації права законодавчої ініціативи, зокрема щодо внесення змін до цього Закону, застосування права вето щодо прийнятих Верховною Радою України законів, у т. ч. 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 і розпоряджень; 3) Рада національної безпеки і оборони

України як контролюючий і координуючий орган у сфері національної безпеки й оборони при Президентові України – шляхом розгляду на своїх засіданнях стратегічних питань забезпечення національної безпеки й оборони, здійснення координації та контролю за діяльністю центральних і місцевих органів виконавчої влади у сферах національної безпеки й 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 сферах внутрішньої політики та у сфері зовнішньоекономічної діяльності [13]. Отже, слід враховувати, що чинне законодавство передбачає наявність державної політики України як спеціального інструменту розвитку окремих сфер і напрямів: розбудови державності, розвитку місцевого самоврядування та стимулювання розвитку регіонів, формування інститутів громадянського суспільства, національної безпеки й оборони, економічної, соціальної, гуманітарної, екологічної, сфери техногенної безпеки, а також вироблення засад зовнішньої політики України.

Аналізуючи зміст Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики», слід також враховувати закріплені у ст. 2 Закону принципи формування та реалізації державної політики, які законодавець визначає для кожної з визначених сфер. Так,

внутрішня політика держави ґрунтується на принципах: 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 й органами місцевого самоврядування; 6) забезпечення сталого розвитку економіки на ринкових засадах та її соціальної спрямованості; 7) забезпечення балансу загальнодержавних, регіональних і місцевих інтересів; 8) свободи, соціальної справедливості і творчої самореалізації, участі громадян в управлінні державними і суспільними справами; 8) соціального партнерства та громадянської солідарності [13]. У свою чергу у ст. 3 Закону України «Про національну безпеку України» вказані принципи віднайшли своє відображення у принципах, що визначають порядок формування державної політики у сферах національної безпеки й оборони із констатацією розвитку сектору безпеки й оборони як основного інструменту реалізації державної політики у сферах національної безпеки й оборони.

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

Поняття «кризові ситуації, що загрожують національній безпеці», в міру розвитку сектору безпеки й оборони, отримуватиме широке розповсюдження серед формувань функцій і завдань сил безпеки, у т. ч. формувань повноважень Міністерства внутрішніх справ 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 частин сектору безпеки й оборони у вирішенні питань щодо подолання кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 02 вересня 2015 р. «Про нову редакцію Воєнної доктрини України». Указ Президента України від 24 вересня 2015 р. № 555/2015. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/555/2015/paran8?nreg=555%2F2015&find=1&text=%EА%F0%E8%E7&x=6&y=6#n8>.
2. Щодо шляхів подолання системної кризи та орієнтирів політики нового уряду України. URL: http://www.niss.gov.ua/public/File/2014_nauk_an_rozrobku/Kriza_2014.pdf.
3. Гусарев С.Д. Юридична діяльність: методологічні та теоретичні аспекти. К.: Знання, 2005. 375 с.
4. 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: http://nbuv.gov.ua/UJRN/dip_2013_59_5.

5. Системна криза в Україні: передумови, ризики, шляхи подолання: аналіт. доп. / за заг. ред. Я.А. Жаліла. К.: НІСД, 2014. 132 с.
6. Про національну безпеку України: Закон України від 21 червня 2018 р. № 2469-VIII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2469-19/page>.
7. Комісаров О.Г., Хитра О.Л. Концептуальні підходи до використання категорії «кризові ситуації, що загрожують національній безпеці України». Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. 2017. № 3 (87). С. 104–111.
8. Джураєва О.О. Класифікація функцій сучасної держави. Актуальні проблеми держави і права. 2005. Вип. 25. С. 140–145.
9. Лемак О.В., Лемак В.В. Функції сучасної держави: новий зміст в умовах глобалізації. Публічне право. 2011. № 1. С. 108–115.
10. Дзевелюк М. Державна політика та функції сучасної держави: до проблеми взаємозв'язку. Национальный юридический журнал: теория и практика. 2016. № 4. С. 21–25. URL: <http://www.jurnaluljuridic.in.ua/archive/2016/4/5.pdf>.
11. Загальна теорія держави і права: підручник / за ред. М.В. Цвіка, О.В. Петришина. Харків: Право, 2009. 584 с.
12. Олейніков С.М. Функції держави: методологічні складові і розвиток в умовах глобалізації. Державне будівництво та місцеве самоврядування. 2013. Вип. 25. С. 75–87. URL: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&2_S21P03=FILA=&2_S21STR=dbms_2013_25_9.
13. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики Верховна Рада України; Закон від 01 липня 2010 р. № 2411-VI. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2411-17>.