

УДК 34.07:351.7

О. Л. Хитра

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративного права та адміністративного процесу
Львівського державного університету внутрішніх справ

РЕАГУВАННЯ НА КРИЗОВІ СИТУАЦІЇ, ЩО ЗАГРОЖУЮТЬ НАЦІОНАЛЬНІЙ БЕЗПЕЦІ УКРАЇНИ В СИСТЕМІ СУБ'ЄКТНО-ОБ'ЄКТНИХ ЗВ'ЯЗКІВ У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

У статті розкрито сутність суб'єктно-об'єктних зв'язків у сфері національної безпеки України. Проаналізовано місце та роль реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці в системі суб'єктно-об'єктних зв'язків у сфері національної безпеки України. Результати розгляду запропоновано використовувати як у сучасній правовій науці, так і в практиці реформування сил безпеки.

Ключові слова: національна безпека, національні інтереси, національні цінності, кризова ситуація, що загрожує національній безпеці.

Постановка проблеми. Визначення в новому Законі України «Про національну безпеку України» загального алгоритму досягнення національних цілей і завдань через сектор безпеки й оборони, державні й недержавні організації, які входять до нього в якості складників, започаткувало оновлення змісту нормативно-правового регулювання суб'єктно-об'єктних відносин у сфері національної безпеки й 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.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Практичним проблемам національної безпеки, різним аспектам її забезпечення приділено достатньо уваги. Разом із цим питання формування суб'єктно-об'єктних зв'язків у цій сфері залишається практично не дослідженим правовою наукою.

Мета статті полягає у визначенні місця та ролі реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці в системі суб'єктно-об'єктних зв'язків у сфері національної безпеки України, а також поглиблення на основі отриманої моделі уявлень щодо суб'єктно-об'єктних зв'язків у сфері національної безпеки України.

Виклад основного матеріалу. 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 виділяються суб'єкти – особи чи 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 переведення об'єкта до певного стану, що забезпечить дії об'єкта, спрямовані на досягнення суб'єктом власних цілей.

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

Із розвитком адміністративно-правової науки та науки публічного управління (адміністру-

вання) вказані особливості були формалізовані у вигляді функцій управління та функцій керуючих підсистем. Ураховуючи низку євроатлантичних інтеграційних заходів і зміст основних стратегічних документів розвитку сектора безпеки й оборони країни, до змісту кожної з них слід включити таке: 1) пошук раціональних способів організації державного управління у визначеній сфері на кожному з трьох рівнів: національному, регіональному та місцевому; 2) зосередження зусиль на осмисленні проблем, пов'язаних із підготовкою та рекрутуванням кадрів у кожну зі складових частин сектора безпеки й оборони (визначення оптимальної структури штатної чисельності, зокрема чисельності апарату управління; вимоги до менталітету й стилю роботи, професіоналізму; запобігання корупції тощо).

Із набуттям чинності Законом України «Про національну безпеку України» [1] ним визначаються та розмежовуються повноваження державних органів у відповідній сфері, створюється основа для інтеграції політики та процедур органів державної влади, інших державних органів, функції яких стосуються національної безпеки й оборони, сил безпеки й сил оборони, визначається система командування, контролю та координації операцій сил безпеки й сил оборони, запроваджується всеосяжний підхід до планування у сферах національної безпеки й оборони, забезпечуючи в такий спосіб демократичний цивільний контроль над органами та формуваннями сектора безпеки й оборони. Обраний законодавцем підхід забезпечив виділення низки функцій, які можна віднести до «класичних» функцій управління: 1) демократичного цивільного контролю (розділ III Закону України «Про національну безпеку України»); 2) керівництва у сферах національної безпеки й оборони (ст. 13 Закону України «Про національну безпеку України»); 3) координації у сферах національної безпеки й оборони (ст. 14 Закону України «Про національну безпеку України»); 4) планування у сферах національної безпеки й 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», виділяючи при цьому місце кризових ситуацій серед надзвичайних адміністративно-правових режимів. Так, відповідно до ч. 2 ст. 14 Закону Рада національної безпеки й 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. [1] При цьому автори Закону, спираючись на положення ст. 107 Конституції України та Закону України «Про Раду національної безпеки й оборони України», не визначаються з питанням можливості комбінування вказаних режимів, відзначаючи лише взаємовиключність першого та другого режимів, що вимагає окремого розгляду питання співвідношення кризових ситуацій, які загрожують національній безпеці України, з особливим періодом, воєнним станом чи надзвичайним станом.

Визначаючи в Законі України «Про Раду національної безпеки й оборони України» функції та повноваження Ради національної безпеки й оборони України, законодавець також не розглядає її функціонування в особливий період, але вповноважує її діяти в умовах кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України. Звернемо увагу, що категорія «особливий період» дозволяє акцентувати увагу як на часових характеристиках кризи (охоплює час мобілізації, воєнний час і частково відбудовний період після закінчення воєнних дій [2]), так і на «особливих причинах» введення особливого періоду (із 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 [3]) 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 [3]).

Зіставляючи особливий період із кризовою ситуацією, що загрожує національній безпеці України, слід ураховувати недоліки законотвірчої техніки, які проявилися через різний час після визначення відповідних понять у законодавстві України. Так, часом появи визначення кризової ситуації слід вважати редакцію Закону України «Про Раду національної безпеки й обо-

рони України» від 25.12.2014 р., у якій кризовою ситуацією назване крайнє загострення проти-річ, гостру дестабілізацію становища в будь-якій сфері діяльності, регіоні, країні, а відповідні кризові ситуації, що загрожують національній безпеці України, визначено «розв'язувати». [4]

За таких умов слід звернути увагу на положення ст. 19 Закону України «Про оборону України», згідно з яким реалізацію державної політики, спрямованої на забезпечення безпеки та захисту населення й територій, матеріальних, культурних цінностей і довілля від негативних наслідків надзвичайних ситуацій у мирний час і в особливий період визначено метою цивільного захисту України. [2] Таке становище вимагає окремого розгляду повноважень Державної служби України з надзвичайних ситуацій, МВС України та Міністра внутрішніх справ України щодо розв'язання кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України. Видається, що оновлення суб'єктно-об'єктних зв'язків у сфері національної безпеки має відобразитися в 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.

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 й особи інтересів, прав і свобод людини й громадянина, цілі й 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 до Кабінету Міністрів України, який і собі вносить Стратегію громадської безпеки та цивільного захисту України до Ради національної безпеки й оборони України для схвалення та подальшого затвердження указом Президента України [1].

Ураховуючи викладені вище спроможності МВС України та центральних органів виконавчої влади, які ним скеровуються щодо розв'язання кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України, подальші дослідження суб'єктно-об'єктних зв'язків у сфері національної безпеки вбачається доцільним проводити саме із цих позицій. Насамперед такий висновок стосується функції «комплексного огляду», яка була виділена законодавцем у Законі України «Про національну безпеку України» та відображає особливості суб'єктно-об'єктних зв'язків у сфері національної безпеки, включає 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 [1] і може вважатися як елементом прогнозування, так і частиною процесів формування державної політики в указаній сфері. Безпосередньо комплексний огляд є процедурою оцінювання стану й готовності складників сектора безпеки й оборони до виконання завдань за призначенням, за результатами якої розробляються й уточнюються концептуальні документи розвитку складників сектора безпеки і оборони та визначаються заходи, спрямовані на досягнення ними необхідних спроможностей для виконання завдань за призначенням у поточних і прогнозованих умовах безпекового середовища. [1] Як уже зазначалося, Міністерством внутрішніх справ України має проводитися огляд 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 сектора безпеки й оборони, яка в частині розв'язання кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України, має містити заходи послідовного нарощування спроможностей сил безпеки до виконання завдань за призначенням і формування на цій основі боездатних, мобільних, підготовлених на належному рівні, усебічно забезпечених сил безпеки, здатних захистити національні інтереси України та брати активну участь у міжнародних заходах із підтримання миру й безпеки.

Як об'єкт протидії та предмет діяльності як суб'єкта, так і об'єкта у сфері національної

безпеки України, загрози національній безпеці (явища, тенденції й чинники) слід розділяти на дві основні частини: 1) ті, що унеможливають чи ускладнюють або можуть унеможливити чи ускладнити реалізацію національних інтересів; 2) ті, що унеможливають чи ускладнюють або можуть унеможливити чи ускладнити збереження національних цінностей України. Убачається, що обидві категорії стають базою 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 досить новим і таким, що не отримало широкого використання в нормативно-правових актах, присвячених забезпеченню національної безпеки. Насамперед це пов'язано з тим, що в 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 [5]. Отже, чинне законодавство досі не містить визначення поняття «національні цінності України», у той самий час поняттям «цінності» оперують у відносинах валютного регулювання з метою позначення об'єкта, який має вартість [6], і відносинах захисту інтересів держави з метою позначення об'єкта, який має особливе значення (цінність) для держави [7].

У тексті Основного закону поняття «цінності» також уживається досить широко. Так, у ст. 3 Конституції України людина, її життя й здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнані найвищою соціальною цінністю; у ст. 54 наголошено, що держава забезпечує збереження історичних пам'яток та інших об'єктів, що становлять культурну цінність, уживає заходів для повернення в Україну культурних цінностей народу, які знаходяться за її межами; у ст. 92 йдеться про встановлення виключно законами порядку випуску й обігу державних цінних паперів, їх видів і типів [8].

Окремим видом цінностей, згідно з чинним законодавством, слід вважати історичні, музейні, наукові, художні чи інші культурні цінності, які є надбанням всього Українського народу та втрачають яких може мати суттєві негативні наслідки для суспільства та держави. Такими цінностями вважаються: а) предмети, які мають власні ознаки не

тиражованого виробу непромислового призначення; б) старожитності; в) предмети, що мають власні підписи, знаки, позначки (клейма, герби й авторські монограми), які є нерозшифрованими й можуть свідчити про їхнє культурне значення, або не мають тих знаків, які мали б бути; г) предмети, призначені для здійснення культових і релігійних обрядів; г) прикраси для будівель, інтер'єрів, екстер'єрів (настінні, для підлоги, настільні); д) копії та симуляції 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 [9].

Розглядаючи питання цінностей, доцільним є звернення уваги на їх значення для формування державної політики у визначеній сфері та суб'єктно-об'єктних відносин у політиці загалом. Так, суб'єктно-об'єктні відносини в політиці пов'язують насамперед із проблемами взаємодії між різними політичними силами щодо формування вектора спрямованості внутрішньої та зовнішньої політики та ступеня їх реалізації на певному етапі розвитку держави. При цьому об'єктом виступатиме та частина політичної реальності, на яку спрямована діяльність суб'єкта в політиці (політичні відносини, політична система з її інститутами, влада загалом, соціальні групи й виборці, залучені у політичний процес, тощо), а суб'єктом – джерело свідомої, цілеспрямованої, предметної політичної діяльності, що має власні політичні інтереси (цінності) і засоби їх реалізації.

Генеруючи чи 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 [10, с. 158–159]. При цьому слід погодитися з численними дослідниками, зокрема Ю. Тихомировим [11], які відзначають ієрархічність суб'єктно-об'єктних зв'язків як визначальну характеристику структури управлінських відносин без указівки на те, що структура впливає на зміст самих зв'язків. Отже, указані автори, розглядаючи форми впливу, якими, на думку Г. Михайленко, є прямі та зворотні управлінські зв'язки, а також стимулювання й оточуюче середовище [12], насамперед наполягають на наявності «суб'єктності» в діях кожної з підсистем. Видається, що вказане явище властиве соціальним групам, їх інститутам і організаціям, зокрема й тим, що самоорганізувалися для реагування на кризову

ситуацію, і вповноваженим 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 в базовому визначенні поняття «національна безпека України» законодавець позначає за допомогою терміна «захищеність» [1], щодо якого слід звернути увагу на те, 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 [13]. У сучасній українській мові «захищеність» використовується відповідно до значень слів «захищений», «захищено», «захистити» та передбачає таке: 1) оборону, охорону кого-, чого-небудь від нападу, замаху, удару, ворожих, небезпечних і подібних дій; 2) пильне стеження за недоторканністю чого-небудь і роботу для цього; 3) прилюдне обстоювання поглядів, тверджень, суджень тощо; 4) узяття участі в судовому процесі, обстоювання інтересів обвинуваченого [14, с. 433].

Висновки і пропозиції. Таким чином, саме оцінювання спроможності захисту (пильне стеження за недоторканністю) національних інтересів і цінностей України, якими, відповідно до закону, є життєво важливі інтереси людини, суспільства й держави, реалізація яких забезпечує державний суверенітет України, її прогресивний демократичний розвиток, а також безпечні умови життєдіяльності й добробут її громадян, захист від реальних і потенційних загроз стають основною функцією держави щодо реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці України, в якій мають відображатися суб'єктно-об'єктні зв'язки у сфері національної безпеки.

Список використаної літератури:

1. Про національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018 р. № 2469-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2469-19>.
2. Про оборону України: Закон України від 06.12.1991 р. № 1932-XII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1932-12/ed20101013/find?text=%CE%F1%EE%E1%EB%E8%E2%E8%E9+%EF%E5%F0%B3%EE%E4>.
3. Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію: Закон України від 21.10.1993 р. № 3543-XII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3543-12/ed20130701/page?text=%CE%F1%EE%E1%EB%E8%E2%E8%E9+%EF%E5%F0%B3%EE%E4>.
4. Про Раду національної безпеки і оборони України: Закон України від 05.03.1998 р. № 183/98-ВР. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/183/98-%D0%B2%D1%80?nreg=183%2F98-%E2%F0&find=1&text=%EA%F0%E8%E7&x=5&y=8#w11>.
5. Про основи національної безпеки України: Закон України від 19.06.2003 р. № 964-IV. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/964-15/ed20180708>.
6. Про затвердження Інструкції про ведення касових операцій банками в Україні: Постанова Національного банку від 01.06.2011 р. № 174. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0790-11/ed20160615/find/paran84?text=%D6%B3%ED%ED%EE%F1%F2%B3#n84>.
7. Про затвердження Зводу відомостей, що становлять державну таємницю: Наказ Служби безпеки України від 12.08.2005 р. № 440. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0902-05/ed20170915/paran213#n213>.
8. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/page2?text=%F6%B3%ED%ED>.
9. Про затвердження Порядку обліку, зберігання і розпорядження дорогоцінними металами і дорогоцінним камінням, дорогоцінним камінням органічного утворення та напівдорогоцінним камінням, що переходять у власність держави: Наказ Міністерства України від 04.11.2004 р. № 692. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/za513-04/ed20041211/find?Text=%D6%B3%ED%ED%EE%F1%F2%FF%EC%E8,%F9%EE+%EC%E0%FE%F2%FC+%E7%E0%E7%ED%E0%F7%E5%ED%B3+%EE%E7%ED%E0%EA%E8>.
10. Афанасьев В. Научное управление обществом: опыт системного исследования. М.: Политиздат, 1973. 390 с.
11. Тихомиров Ю. Управление делами общества. М.: Мысль, 1984. 222 с.
12. Михайленко Г. Сучасний зміст поняття «суб'єктно-об'єктні відносини» у системі державного управління. Державне будівництво. Електронне видання. 2011. № 2. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2011-2/doc/1/07.pdf>.
13. Про фізичний захист ядерних установок, ядерних матеріалів, радіоактивних відходів, інших джерел іонізуючого випромінювання: Закон України від 19.10.2000 р. № 2064-III. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2064-14/ed20151228>.
14. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і головн. ред. В. Бусел. К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005. 1728 с.

Хитра О. Л. Реагирование на кризисные ситуации, угрожающие национальной безопасности Украины в системе субъектно-объектных связей в сфере национальной безопасности

В статье раскрыта сущность субъектно-объектных связей в сфере национальной безопасности Украины. Проанализированы место и роль реагирования на кризисные ситуации, угрожающие национальной безопасности в системе субъектно-объектных связей в сфере национальной безопасности Украины. Результаты рассмотрения предложено использовать как в современной правовой науке, так и в практике реформирования сил безопасности.

Ключевые слова: *национальная безопасность, национальные интересы, национальные ценности, кризисная ситуация, угрожающая национальной безопасности.*

Khytra O. L. Response on the crises situations threatening national security of Ukraine in the system of subject – object relations in the sphere of national security

The essence of subject-object relations in the sphere of national security of Ukraine has been revealed in this article. The place and role of responding to crisis situations that threaten national security in the system of subject-object relations in the sphere of national security of Ukraine have been analyzed. The results of the consideration have been proposed to be used both in modern legal science, and in the practice of the security forces reforming.

Key words: *national security, national interests, national values, crisis situation, threatening national security.*