

УДК 34.07:351.7

*О. Л. Хитра***УДОСКОНАЛЕННЯ РЕАГУВАННЯ НА КРИЗОВІ СИТУАЦІЇ,
ЩО ЗАГРОЖУЮТЬ НАЦІОНАЛЬНІЙ БЕЗПЕЦІ УКРАЇНИ:
ПРОБЛЕМИ СУЧАСНОГО СТАНУ**

Постановка проблеми. Прийняттям Закону України «Про національну безпеку України» держава «підвела рису» під низкою законопроектів та документів стратегічного характеру, спрямованих на організацію функціонування сил безпеки й оборони, поставивши при цьому завдання перед складниками сектора забезпечити серед іншого й реагування держави на кризові ситуації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Практичним проблемам забезпечення національної безпеки, її різним аспектам вітчизняними й закордонними вченими, дипломатами, політиками приділяється достатньо уваги.

Водночас у відповідних наукових працях вітчизняних авторів основна увага приділялася питанням реагування на надзвичайні ситуації різного походження, а також реагування на злочинні прояви. Питання кризового реагування як особливого виду суспільних відносин, а також необхідність удосконалення функціонування відповідних систем реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці як самостійного предмета дослідження практично залишається поза увагою правової науки.

Мета статті. На основі аналізу положень чинного законодавства, що регулює питання утворення сектора безпеки й оборони країни проаналізувати стан розроблення складниками сектора безпеки й оборони України концептуальних засад реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці та визначити на цій основі загальні вимоги до вдосконалення кризового реагування.

Виклад основного матеріалу дослідження. Реалізація поставлених у Стратегії національної безпеки України [1] та Концепції розвитку сектора безпеки і оборони України [2] завдань щодо формування на основі Воєнної організації держави, правоохоронних органів спеціального призначення, воєнно-промислового комплексу та представників громадськості, які виявляють бажання долучатися до заходів із забезпечення національ-

ної безпеки сектора безпеки й оборони країни як цілісного функціонального об'єднання, яке має забезпечувати адекватне і гнучке реагування на кризові ситуації, раціонально використовувати відповідні спроможності є пріоритетом політики національної безпеки. Як указували Ф.В. Саганюк, М.М. Лобко, О.В. Устименко під час аналізу ще проекту Стратегічного оборонного бюлетеня України 2016 року «організація консолідованого державного управління сектором безпеки й оборони України для більш ефективного реагування його складників на кризові ситуації, здатного до безперервного сталого керівництва військами (силами) у кризових умовах та в будь-яких регіонах (районах) із дотриманням порядку і правил тісної взаємодії визнається одним зі шляхів досягнення складниками сектора безпеки й оборони України необхідних оперативних можливостей» [3, с. 16].

За таких умов слід урахувати зауваження В.К. Данилко та О.І. Гриценко, що на етапі кризи у функціонуванні будь-якої системи, остання «піддається дії ззовні або зсередини, що вимагає від неї якісно нового реагування» [4, с. 168]. При цьому, як додає В.М. Овсяник, застосування заходів кризового реагування є невід'ємним від заходів щодо реалізації антикризової комунікативної стратегії, які у сукупності «мають на меті як захист власного іміджу конкретних урядовців, так і запобігання негативним впливам на репутацію держави в цілому» [5, с. 108]. Запропоновані вказаним автором заходи комунікаційного супроводу кризового реагування, на його думку, «дають змогу уникнути нерозуміння дій держави, хаосу та безладдя під час кризових ситуацій, які можуть загрозувати безпеці населення» [5, с. 108].

Слід нагадати, що вказані та інші сучасні системи кризового реагування й захисту життєдіяльності були утворені на базі дослідження феномена кризи представниками різних галузей знань із: 1) визначенням понять «криза», «кризове явище», «кризовий стан», «кризова ситуація»; 2) класифікацією криз, зокрема з виділенням тих, що загрожують національній безпеці; 3) моделюванням розвитку криз у різних сферах суспільного життя чи галузях господарства; 4) налагодженням кризових комунікацій та прийняттям рішень у кризових умовах; 5) виробленням державної політики та стратегії кризового реагування; 6) напрацюванням способів попередження криз у різних сферах та суспільстві в цілому [6, с. 106].

Сформована на такій основі сучасна державна політика України у сфері реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці може бути визначена як політичний процес управлінського впливу на кризову ситуацію з боку центральних органів виконавчої влади України та їх структурних (територіальних) підрозділів, що віднесені до складників сектора безпеки і оборони України, який спирається на безпосереднє застосування державних владних повноважень як під час розроблення, так й під час здійснення регульовального та організувального впливу на всі компоненти й аспекти функціонування та розвитку суспільства за допомогою розміщення сил і засобів забезпечення національної безпеки, розподілу та перерозподілу матеріальних цінностей, інших заходів [7, с. 19].

Чинна редакція Закону України «Про національну безпеку України» визначає кінцеву мету реалізації такої політики – «утворення» сектора безпеки й оборони як системи, діяльність якої перебуватиме під демократичним цивільним контролем і відповідно до Конституції та законів України за функціональним призначенням буде спрямована на захист національних інтересів України від загроз.

Як вже нами зазначалося [8, с. 52], умовами розгляду ситуації як такої, що загрожує національній безпеці є наявність кваліфікованих за фізичною, хімічною, біологічною чи іншою дією (впливом) небезпечних чинників, негативних наслідків тощо. Параметри дії (впливу) мають бути співрозмірні негативним наслідкам, утворювати «причинно-наслідкові» зв'язки тощо, що у сукупності й дає можливість виявляти та визначати (кваліфікувати) явище, тенденцію та/або чинник, які унеможливають чи ускладнюють або можуть унеможливити чи ускладнити реалізацію національних інтересів та збереження національних цінностей України як загрозу національній безпеці України. Так, розуміння вказаної залежності є запорукою ефективності кризового реагування, а заходи спрямовані на впровадження отриманого наукового результату є нічим іншим як заходом його удосконалення.

Слід зауважити, що вказані вище стратегічні документи хоча й визнають реагування на кризові ситуації та вирішення частиною функцій сектора безпеки й оборони, одночасно не виділяють таку діяльність у самостійний вид діяльності складників сектора безпеки й оборони. Поряд із цим (відповідно до ч. 2 ст. 14 та ч. 3 ст. 29 Закону України «Про національну безпеку України») може бути сформована ідеальна модель відповідного реагування на кризові ситуації, за якою: 1) вказана діяльність може мати місце за відсутності введених правових режимів воєнного або надзвичайного стану; 2) компетентними органами не проводяться дії, що пов'язані з режимом особливого періоду; 3) діяльність має координуватися Радою національної безпеки і оборони; 4) заходи здійснюються органами виконавчої влади шляхом застосування сил і засобів сфер забезпечення громадської безпеки, захисту та охорони державного кордону України, цивільного захисту та міграційної політики за відповідними оперативними планами.

Реалізація вказаної моделі відбувається у кожній зі складників сектора безпеки й оборони окремо, зокрема засобами удосконалення реагування на кризові ситуації, але має скеровуватися системним підходом, який, наприклад, за позицією В.К. Данилко та О.І. Гриценко, слід вважати фактором виводу організацій із кризи [4, с. 172]. При цьому слід згадати, що «реагування» у сучасній українській мові є дією за значенням слова «реагувати» – діяти, поводити себе певним чином під впливом чого-небудь або у відповідь на щось, виявляючи відповідне ставлення до кого-, чого-небудь [9, с. 1204].

Отже, здійснення ефективного кризового реагування безпосередньо має сприйматися лише як відповідь сектора безпеки і оборони на певні

події та їх наслідки без вказівки на наслідки самого реагування. Здійснюючи тлумачення категорії «реагування» у сенсі кризового реагування, законодавець використовує й поняття «вирішення кризи», яке побудоване за значенням слова «вирішувати» – 1. роздумуючи, обмірковуючи, доходити до якого-небудь висновку; 2. знаходити яку-небудь відповідь, розв'язувати питання [9, с. 148]. Таким чином, на рівні концептуальних положень удосконалення кризового реагування доцільно розглядати «реагування» як дію у стані, що передує удосконаленню та «вирішення» як дію, яка внаслідок удосконалення призвела до суспільно-корисного результату.

Побудований на такій основі механізм удосконалення кризового реагування складників сектора безпеки й оборони на ситуації, що загрожують національній безпеці має проявлятися насамперед у комплексності всіх «позитивних» заходів щодо їх реформування та розвитку (розподілі функцій та повноважень, побудові інформаційної системи, формуванні кадрової політики, розробці управлінських рішень тощо), але, як уже зазначалося, може не виділятися в окремий документ стратегічного планування.

Як констатує С.І. Кондратов, наявні «...державні (національні) системи захисту та кризового реагування є значною мірою автономними, а плани і процедури взаємодії між ними – або недостатньо розвинені, або носять здебільшого декларативний характер» [10]. При цьому автор аналізує та порівнює режими функціонування Єдиної державної системи цивільного захисту (далі – ЄДСЦЗ); Єдиної державної системи запобігання, реагування і припинення терористичних актів та мінімізації їх наслідків (далі – ЄДСЗРПТА); Державної системи фізичного захисту (далі – ДСФЗ); Національної системи кібербезпеки, відзначаючи при цьому їх несумісність на випадок комплексної кризи, пов'язаної з одночасною дією (комбінацією) кількох небезпечних факторів (наприклад, тероризму та радіації) [10]. Загалом, виходячи зі змісту Розділу V «Планування у сферах національної безпеки і оборони» Закону України «Про національну безпеку України» повний перелік систем кризового реагування, їх функцій та безпосередніх завдань можливо сформулювати лише на підставі аналізу документів стратегічного планування у сферах національної безпеки й оборони (Стратегія національної безпеки України, Стратегія воєнної безпеки України, Стратегія громадської безпеки та цивільного захисту України, Стратегія розвитку оборонно-промислового комплексу України, Стратегія кібербезпеки України, Національна розвідувальна програма), більшість із яких ще перебувають на стадії формування.

За відсутності єдиної (комплексної) програми розвитку та удосконалення кризового реагування слід звернути увагу як на перелічені Стратегії, так і на чинні програми розвитку міністерств та відомств, які (відповідно до вимог Закону України «Про національну безпеку України») входять до сил безпеки – правоохоронні та розвідувальні органи, державні органи спеціального призначення з правоохоронними функціями, сили цивільного захисту та інші органи, на які Конституцією та законами України покладено функції із забезпечення національної безпеки України [11].

Загалом, вичерпність переліку державних органів, що входять до складу сектора безпеки й оборони та перелічені у ч. 2 ст. 12 Закону України «Про національну безпеку України», дозволяє насамперед розглядати концептуальні засади удосконалення кризового реагування у стратегічних документах Міністерства внутрішніх справ України, Національної гвардії України, Національної поліції України, Державної прикордонної служби України, Державної міграційної служби України, Державної служби України з надзвичайних ситуацій, Служби безпеки України, Управління державної охорони України. Так, наприклад, хоча у Стратегії розвитку органів системи Міністерства внутрішніх справ на період до 2020 року питання реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці не розглядається, а термін «криза» та похідні від нього у тексті документа відсутні, але серед пріоритетів розвитку системи МВС зазначено «... швидке і компетентне реагування на надзвичайні ситуації і події, що загрожують особистій чи публічній безпеці, вжиття запобіжних заходів та активної участі населення у забезпеченні публічної безпеки і порядку» [12]. При цьому досягнення очікуваного результату, за позицією МВС України, потребує подолання серед іншого такого «виклику» як відсутність єдиної оптимальної системи швидкого реагування на повідомлення про події, що загрожують особистій чи публічній безпеці.

Порівняно з наведеним є й інші приклади підходу до вирішення проблем формування систем кризового реагування без виділення у самостійний вид діяльності та подальшого удосконалення. Так, у практиці НАТО питання реагування НАТО на тероризм, кібернетичну вразливість, енергетичну безпеку і кліматичні зміни віднесені до заходів реагування на «нестандартні небезпеки», щодо яких у середньостроковій перспективі зусилля мають зосереджуватися на дослідженнях методики розслідування, стримування і встановлення зв'язків у суспільстві; посиленні моніторингу критично важливої мережі НАТО й оцінки та зміцнення виявлених слабких місць; пом'якшенні шкоди, завданої членам НАТО у разі кризової ситуації; доланні викликів безпеці, спровокованих наслідками кліматичних змін [13].

Важливим аспектом кризового реагування слід вважати питання запобігання потенційній кризі з визначенням дій, які є «правильними» на початковому етапі, а також часу, з якого втручання (безпосереднє реагування заздалегідь визначеними силами і засобами) є необхідним.

Аналізуючи закордонний досвід побудови та удосконалення систем раннього запобігання потенційної кризи слід звернути увагу на те, що як Система раннього гуманітарного запобігання ООН, так і Мережа запобігання конфліктам ЄС та багато інших «безпекових» систем міжнародних організацій, численних академічних установ, дослідницьких центрів та неурядових організацій хоча й отримали суттєві результати в цій галузі, але не можуть вважатися такими, що вирішують завдання забезпечення національної безпеки, тому їх досвід можливо розглядати лише крізь призму вітчизняного законодавства, що регулює утворення сектора безпеки й оборони. З іншого боку, урахування унікальних можливостей і досвіду НАТО у врегулюванні кризових ситуацій не тільки відповідає багатьом

стратегічним документам із питань утворення сектора безпеки й оборони України, але є практично корисним для вдосконалення спроможності в галузі раннього запобігання кризовим ситуаціям, що загрожують національній безпеці насамперед завдяки наявному в структурах НАТО симбіозу без пекового та оборонного складника.

Як наголошував Дж. Кріндлер, за часів холодної війни НАТО використовувало систему раннього виявлення і запобігання, яка забезпечувала вчасне запобігання стратегічного нападу і давала можливість простежувати динаміку подій. Водночас «виявлення», по суті, стосувалось попередніх заходів супротивника, спрямованих на підготовку до військових дій, які на певному етапі могли бути зафіксовані зовнішнім спостерігачем. «Запобігання» означало оголошення стану бойової готовності для політичних керівників та військових командувачів до потенційної кризи або нападу. Робота системи раннього виявлення та запобігання часів холодної війни була зосереджена на кількісних військових показниках. Зміни, які сталися в галузі безпеки після закінчення холодної війни, змусили НАТО переглянути методологію «виявлення і запобігання» [14].

Висновки. Забезпечуючи одночасне виконання таких стратегічних завдань, як утворення сектора безпеки й оборони, інтеграція до євроатлантичних структур безпеки та удосконалення реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці державні органи та посадові особи, на яких законом покладені повноваження у сфері безпеки й оборони, мають скорегувати свої підходи до механізму кризового реагування в аспектах: 1) формування переліку потенційних ризиків (загроз) із паритетною концентрацією уваги як на загрозах прямого нападу на територію країни, так і невійськових ризиках і загрозах невійськового характеру; 2) вдосконаленні національних систем раннього запобігання та кризового реагування у напрямі їх об'єднання в єдину державну систему, а також розширення взаємодії такої системи з країнами-членами Ради євроатлантичного партнерства (РЄАП); 3) розробці концептуальних засад утворення та функціонування інформаційно-аналітичної (розвідувальної) системи запобігання кризовим ситуаціям, що загрожують національній безпеці та її віднесення у разі утворення до відання РНБО.

Література

1. 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: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/287/2015/page2#n2>
2. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 4 березня 2016 року «Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України»: Указ Президента України від 14.03.2016 № 92/2016. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/92/2016/page12#n12>
3. Саганюк Ф.В., Лобко М.М., Устименко О.В. Проблема консолідації державного управління сектором безпеки і оборони України. Збірник наукових праць Центру воєнно-стратегічних досліджень Національного університету оборони ім. І. Черняхівського. 2016. № 1(56). С. 14–17. URL: <http://journals.urau.ua/index.php/2304-2699/article/view/127711>
4. Данилко В.К., Гриценко О.І. Концепція управління персоналом в умовах подолання кризи. Вісник Житомирського державного технологічного університету. Серія: Економічні науки. 2013. № 2(64) С. 167–173.

5. Овсяник В.М. Кризові комунікації в умовах надзвичайних ситуацій. Вісник НАДУ при Президентіві України (Серія «Державне управління»). 2'2018. С. 105–111. URL: <http://visnyk.academy.gov.ua/pages/dop/79/files/8adea0d3-4e4a-4314-ba19-cf56a08f0385.pdf>
6. 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. № 3. 2017. С. 104–111.
7. Хитра О.Л. Сутнісні ознаки державної політики реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці України. Право та науки. 2018. № 2. С. 16–20.
8. Хитра О.Л. Реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці України як детермінанта сучасної держави. Науковий вісник Ужгородського національного університету. 2018, № 51, т. 2. Серія «Право». С. 50–54.
9. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і головн. ред. В.Т. Бусел. Київ; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005. 1728с.
10. Кондратов С.І. Роль планування у забезпеченні захисту та стійкості критичної інфраструктури. Аналітична записка. URL: <http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/Kondratov-9e228.pdf>
11. Про національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2469-19>
12. Про схвалення Стратегії розвитку органів системи Міністерства внутрішніх справ на період до 2020 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.11.2017 № 1023-р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1023-2017-%D1%80?find=1&text=%EA%F0%E8%E7>
13. NATO 2020: Assured Security; Dynamic Engagement. Analysis and Recommendations of the Group of Experts on a New Strategic Concept for NATO May 17, 2010. URL: http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_2010_05/20100517_100517_expertsreport.pdf
14. Кріндлер Дж. Передбачення кризи // NATO REVIEW. URL: www.nato.int/review

А н о т а ц і я

Хитра О. Л. Удосконалення реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці України: проблеми сучасного стану. – Стаття.

У статті розкрито сутність реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці з позиції можливості його удосконалення під час заходів щодо утворення сектора безпеки й оборони. Проаналізовано місце реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці серед функцій складників сектора безпеки й оборони. Запропоновано модель кризового реагування.

Ключові слова: національна безпека, криза, кризова ситуація, сектор безпеки, загроза національній безпеці, кризове реагування, реагування на кризову ситуацію, оборона.

А н н о т а ц и я

Хитрая А. Л. Совершенствование реагирования на кризисные ситуации, угрожающие национальной безопасности Украины: проблемы современного состояния. – Статья.

В статье раскрыта сущность реагирования на кризисные ситуации, угрожающие национальной безопасности с позиции возможности его совершенствования во время мероприятий по созданию сектора безопасности и обороны. Проанализированы место реагирования на кризисные ситуации, угрожающие национальной безопасности среди функций органов, составляющих сектор безопасности и обороны. Предложена модель кризисного реагирования.

Ключевые слова: национальная безопасность, кризис, кризисная ситуация, сектор безопасности, угроза национальной безопасности, кризисное реагирование, реагирование на кризисную ситуацию, оборона.

S u m m a r y

Khytra O. L. Improvement of the reaction to crisis situations that threaten the national security of Ukraine: problems of the current state. – Article.

The article reveals the essence of reaction to the crisis situations that threaten the national security from the perspective of its improvement during the events aimed at creating security and defense sector. It analyses the place of reaction to crisis situations that endanger the national safety among the functions of components of the security and defense sector. The model of crisis reaction is proposed.

Key words: national security, crisis, crisis situation threatening national security, crisis response, response to a crisis situation threatening national security.