

УДК 004.9.005.95

DOI: <https://doi.org/10.33099/2304-2745/2023-1-77/95-103>

Каптан М. В.¹ (0009-0008-3610-4633)
Руснак Ю. І., кандидат юридичних наук¹ (0000-0002-1418-5793)
Гудима О. П., кандидат технічних наук, старший науковий співробітник¹ (0000 0002 3494 8583)
Комісарова Н. О., кандидат юридичних наук, доцент² (0000 0001 6895 6891)
Бейкун А. Л., кандидат юридичних наук, доцент² (0000 0003 2016 2077)

¹ – Центр воєнно-стратегічних досліджень Національного університету оборони України імені Івана Черняхівського, Київ;

² – Київський інституту Національної гвардії України, Київ

Нормативно-правові аспекти механізму забезпечення національної безпеки у воєнній сфері в кризових ситуаціях

Резюме. У статті обґрунтовано напрями удосконалення координації дій уповноважених органів державного управління під час реагування на кризові ситуації шляхом надання рекомендацій до змісту нових (або внесення змін до існуючих) законів та підзаконних актів, які визначають державну політику у сфері національної безпеки, розтлумачують поняття “кризова ситуація”, регламентують державне управління спільними діями Сил безпеки.

Ключові слова: національна безпека; стратегія; система управління; криза; меморандум.

Постановка проблеми. Сучасний рух суспільних процесів в Україні та світі зумовлює необхідність формування ефективного механізму управління національною безпекою, спроможного забезпечити поступ суспільства та держави на шляху до спільноти розвинутих демократичних країн. Цей механізм має забезпечити захист життєво важливих національних інтересів у складному зовнішньому та внутрішньому середовищі, яке характеризується низкою викликів і загроз національній безпеці, в тому числі у воєнній сфері.

Із зовнішньополітичних механізмів базується на положеннях Будапештського меморандуму “Про гарантії безпеки в зв’язку із приєднанням України до Договору про нерозповсюдження ядерної зброї” (далі – Меморандум) [1], як механізму забезпечення національної безпеки у воєнній сфері, що спрямований на захист її територіальної цілісності, суверенітету, недоторканості кордонів від зовнішньої воєнної агресії, і який Україна отримала взамін її добровільної відмови від ядерної зброї.

Проте у 2022 році під час загострення обстановки перед вторгненням Росії до України, Міністерство закордонних справ України направило державам-членам Ради безпеки ООН запит на основі Будапештського меморандуму з вимогою негайного проведення консультацій. Цьому передувала

промова Володимира Зеленського на Мюнхенській конференції з безпеки, в якій Президент заявив, що Україна вчетверте і востаннє ініціює проведення консультацій у рамках меморандуму, і якщо вони знову не відбудуться або за їх результатами не буде конкретних рішень щодо гарантування безпеки, то Україна матиме повне право вважати Будапештський меморандум як недіючий і всі пакетні рішення 1994 року (щодо відмови від ядерної зброї) “поставлені під сумнів” [2].

Міністр закордонних справ України Дмитро Кулеба роз’яснив позицію держави в тому сенсі, що відмова Росії не має бути підставою для не проведення консультацій (як раніше). “Ці гарантії безпеки надавалися Україні в 1994 році не від групи країн, а кожною країною індивідуально, і ці гарантії були об’єднані в одному документі” [3].

Цікаво згадати ще один факт маніпулювання ядерним питанням, коли оголошуючи про визнання окремих районів Донецької і Луганської областей 21 лютого 2022 року, Путін послався на згадану промову Володимира Зеленського, заявивши, що Україна нібито може отримати ядерну зброю, а Росія не може не реагувати на такий розвиток подій.

Насправді, під великий сумнів Меморандум поставила Росія, яка розпочала повномасштабне вторгнення 24 лютого 2022 року, черговий раз маскуючи свої дії

цього разу під так звану “спеціальну воєнну операцію”. Така подія підтвердила недосконалість цього механізму захисту національної безпеки, що проявилось через:

усунення від узятих на себе зобов’язань відносно гарантій безпеки Україні цих країн;

пасивне спостереження учасників Меморандуму за розвитком подій;

можливість порушення Меморандуму та виникнення реальної загрози суверенітету, цілісності території та недоторканості кордонів України;

здійснення економічного примушування з боку однієї із країн-гарантів.

5 грудня 2022 року, в 28-му річницю підписання Будапештського меморандуму, Росія завдала чергового масованого ракетного удару по об’єктах критичної інфраструктури України. З цього приводу Міністерство закордонних справ України заявило, що “жодні домовленості з Росією не працюють” [4].

Очевидним є актуальність здійснення перегляду ефективності й аналізу механізму забезпечення національної безпеки у воєнній сфері, насамперед щодо визначення функціонування системи управління національною безпекою у кризових умовах, з метою її удосконалення. Ефективне функціонування механізму забезпечення національної безпеки у воєнній сфері, передбачає координацію різних правових і організаційних форм діяльності, спрямованої на забезпечення інтересів держави. Злагоженість у процесі здійснення функцій повинна забезпечуватися правовим розмежуванням функцій і повноважень у зовнішньому та внутрішньому середовищі.

Тому підвищення ефективності правового забезпечення національної безпеки у воєнній сфері є актуальною проблемою.

Аналіз основних досліджень і публікацій. Проблемними питаннями правового забезпечення національної безпеки вітчизняними й міжнародними вченими та фахівцями приділяється достатньо уваги. На думку А. Б. Качинського [5], система забезпечення національної безпеки відображає дієвість механізмів управління загрозами або небезпеками у різних сферах діяльності українського суспільства. Як зазначає А. І. Семенченко [6], процес системи забезпечення національної безпеки має прояв у: диференціації діяльності щодо забезпечення національної безпеки за ступенем її загальності і спеціалізації та диференціації носіїв механізму забезпечення національної

безпеки. Рада національної безпеки та оборони України опікується всіма питаннями, хоч реально не виписано механізми цієї діяльності.

Водночас недостатньо дослідженим лишається механізм забезпечення національної безпеки, що передбачений у Меморандумі, його комплексне застосування з іншими зовнішньо та внутрішньополітичними механізмами реагування на кризові та надзвичайні ситуації, насамперед у воєнній сфері. Невирішеною є також частина загальної проблеми щодо формування та реалізації ефективної державної політики забезпечення національної безпеки, розробки нових або вдосконалення чинних механізмів державного управління в кризових і надзвичайних ситуаціях у сфері забезпечення національної безпеки.

Метою статті є аналіз механізмів забезпечення національної безпеки в умовах кризових і надзвичайних ситуацій, в умовах надзвичайного стану та особливого періоду, що базуються на основі нормативно-правових актів міжнародного та національного рівня.

Виклад основного матеріалу. Нагадаємо, що Стратегія національної безпеки України (далі – Стратегія) ґрунтується на таких основних засадах:

стримування – розвиток оборонних і безпекових спроможностей для унеможливлення збройної агресії проти України;

стійкість – здатність суспільства та держави швидко адаптуватися до змін безпекового середовища й підтримувати стале функціонування, зокрема шляхом мінімізації зовнішніх і внутрішніх уразливостей;

взаємодія – розвиток стратегічних відносин із ключовими іноземними партнерами, насамперед, з Європейським Союзом і НАТО та їх державами-членами, Сполученими Штатами Америки, прагматичне співробітництво з іншими державами та міжнародними організаціями на основі національних інтересів України.

Стратегією та законодавством України серед пріоритетних принципів політики національної безпеки визначені такі як пріоритет договірних (мирних) засобів у розв’язанні конфліктів і використання в інтересах України механізмів міжнародної колективної безпеки.

Ці механізми, обмеження та умови їхнього застосування, визначаються відповідною системою нормативно-правових актів міжнародного та національного рівня.

До складу цієї системи входять: Конституція України, Декларація про державний суверенітет України, Закони України “Про основи національної безпеки України” та “Про оборону України”, Воєнна доктрина України, Стратегія національної безпеки України, Будапештський меморандум, Лісабонський протокол до Договору про скорочення та обмеження стратегічних наступальних озброєнь та Договір про нерозповсюдження ядерної зброї тощо.

Так, наприклад, згідно з Меморандумом Росія, Великобританія та США підтверджують:

повагу незалежності, суверенітету та існуючих кордонів України;

обов'язок щодо утримання від загрози силою або використання її супроти територіальної цілісності та політичної незалежності України, і що ніякі їхні озброєння ніколи не будуть використані проти України, окрім як у цілях самооборони або іншим засобом згідно з Статутом ООН;

утримуватись від економічного тиску, спрямованого на те, щоб підкорити своїм власним інтересам здійснення Україною прав, притаманних її суверенітету, і таким чином отримати будь-які переваги;

домагатися негайних дій з боку Ради Безпеки ООН з метою надання допомоги Україні, якщо вона стане жертвою акту агресії чи об'єктом погрози агресією з використанням ядерної зброї;

не застосовувати ядерну зброю як проти України так і проти інших держав-учасниць Договору про нерозповсюдження ядерної зброї, крім випадку нападу на них самих, їхні та підопічні території, збройні сили, їхніх союзників;

проводити консультації у випадку виникнення ситуації, внаслідок якої постає питання стосовно цих зобов'язань [7].

Аналогічні гарантії дали Україні, Білорусії та Казахстану Китай та Франція. Розгортання системи ПРО в Чехії та Польщі [8], а також відповідні асиметричні заходи Росії біля кордонів нашої країни становлять загрозу національній безпеці України і є порушенням умов Меморандуму з боку двох країн-гарантів (Росії та США), а також Хартії про особливе партнерство між Україною та Організацією Північноатлантичного договору з боку США, згідно з пунктом 18 якої “розширення Альянсу не потребуватиме змін у теперішній організації ядерних сил НАТО, та, виходячи із цього, країни-члени НАТО не мають жодних намірів, планів і причин

розміщувати ядерну зброю на території нових членів, та жодної потреби змінювати будь-який з аспектів організації ядерних сил або ядерної політики НАТО, і не вбачають жодної потреби робити це у майбутньому” [9].

Меморандум необхідно розглядати в контексті інших домовленостей та документів, що визначали процес позбавлення Україною своєї ядерної зброї, та загальної обстановки на той час. Необхідно відмітити:

по-перше, Україна не мала достатніх економічних і технічних можливостей щодо надійної експлуатації ядерної зброї, а також можливостей щодо її безпосереднього бойового застосування;

по-друге, відбувався суттєвий тиск з боку США та Росії на Україну щодо її ядерної зброї;

по-третьє, Україна отримала часткову компенсацію за відмову від ядерної зброї (за ядерний потенціал Україна отримала від Росії близько 980 мільйонів доларів паливом для атомних станцій);

по-четверте, за аналогічним сценарієм, тільки в менших масштабах, майже одночасно відбувалося ядерне роззброєння Білорусії та Казахстану.

Згідно з визначеннями, що наводяться в словниках “меморандум” (лат. *memorandum*) – буквально те, про що слід пам'ятати, або лист нагадування [10].

В ієрархії міжнародних документів Меморандум за своїм значенням і впливом займає значно нижчу позицію ніж інші документи, наприклад, такі як договір (угода). Як правило, це – документ, що має передувати наступному укладанню договору. В Україні, як і в Білорусії та Казахстані, все обмежилось тільки підписанням Меморандуму. Сам Меморандум був логічним продовженням низки більш вагомих документів, до яких приєдналась Україна. Це насамперед, Лісабонський протокол до Договору про скорочення та обмеження стратегічних наступальних озброєнь та Договір про нерозповсюдження ядерної зброї.

Згідно з чинним національним законодавством і міжнародними документами при виникненні зовнішньої загрози Україна повинна максимально використати можливості ООН, ОБСЄ, НАТО, ЄС, Ради Європи, інших структур колективної безпеки, механізм Меморандуму та внутрішні механізми реагування на кризові та надзвичайні ситуації.

Застосування системи Меморандуму гіпотетично дозволяє прискорити розгляд

проблемних питань у Раді Безпеки ООН і збільшити ймовірність їхнього позитивного вирішення, оскільки звернення до цієї міжнародної організації згідно з Меморандумом має бути здійснено країною (країнами)-гарантом, що є одночасно постійним членом РБ ООН.

Меморандумом окрім цього передбачена також неприпустимість застосування країнами-гарантами своєї сили та озброєнь проти України та здійснення ними на неї економічного примусу. Але в Меморандумі не визначено системи розв'язання кризових і надзвичайних ситуацій (конфліктів), обумовлених діями країни (країнами), яка (які) є гарантом (гарантами).

Попередній досвід, – конфлікт щодо острова Тузла (2003), анексія Криму (2014), і події сьогоденного відкритого воєнного нападу Росії на Україну, третього етапу російсько-української війни, розв'язаної Росією у 2014 році, обумовлюють необхідність комплексного та скоординованого використання чинних механізмів забезпечення національної безпеки, включення в структуру системи реалізації Меморандуму додаткових оперативних й ефективних інструментів і процедур реагування на виклики та загрози, а саме:

системи безпеки у воєнній сфері Ради безпеки ООН;

кризовий консультативний механізм НАТО, співробітництва між Україною та НАТО, що передбачені Хартією, Планом дій Україна-НАТО, Програмою заради миру;

спеціальні механізми ОБСЄ раннього попередження, запобігання та мирного врегулювання криз, постконфліктного відновлення, застосування груп оперативної експертної підтримки й співробітництва, звернення до Парламентської асамблеї, суду та арбітражу ОБСЄ;

інструментарій ОБСЄ, передбачений Договором про звичайні збройні сили в Європі, у тому числі, направлення особистих представників Діючого голови, проведення зустрічей із зацікавленими державами, запровадження діяльності на місцях за згодою відповідної держави, нагляд за виконанням обов'язків, прийнятих у рамках ОБСЄ, скликання засідань Постійної ради тощо;

двосторонні механізми обміну інформацією та проведення консультацій у разі виникнення ситуації, що створює загрозу миру, порушує мир, або зачіпає інтереси національної безпеки, суверенітету й

територіальної цілісності тощо, що передбачені відповідними документами (наприклад, Договором про дружбу, співробітництво й партнерство між Україною та ООН, ОБСЄ, НАТО, ЄС, Ради Європи, інших структур колективної безпеки).

Проблема підвищення ефективності, гнучкості, надійності державного управління в надзвичайних і кризових ситуаціях для різних сфер національної безпеки є загальною. У Стратегії, наприклад, визначено комплекс стратегічних завдань, спрямованих на підвищення ефективності державного управління в умовах криз, надзвичайного стану та особливого періоду [11]:

формування системи стратегічного планування, створення дієвих механізмів моніторингу з метою вчасного коригування пріоритетів політики безпеки;

розвиток системи стратегічного планування, координації та контролю діяльності сектора безпеки;

законодавче уточнення завдань і функцій суб'єктів забезпечення національної безпеки, у тому числі в умовах особливого періоду та кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України;

посилення прогностичної функції системи управління національною безпекою;

підвищення ефективності діяльності суб'єктів забезпечення національної безпеки з упереджального отримування інформації для своєчасного виявлення існуючих і нових типів внутрішніх і зовнішніх загроз, розробка дієвих заходів щодо їхнього запобігання та нейтралізації;

інформаційно-аналітична підтримка органів державної влади, насамперед в умовах кризових і надзвичайних ситуацій, у тому числі особливого періоду;

впровадження інформаційно-телекомунікаційних мереж в органах державної влади;

розроблення та впровадження загальнодержавної системи визначення та моніторингу порогових значень показників (індикаторів), що характеризують рівень захищеності національних інтересів у різних сферах життєдіяльності та виникнення реальних загроз національній безпеці тощо.

Практична реалізація цих положень Стратегії ускладнюється, насамперед нечіткістю, суб'єктивністю та відсутністю офіційно визнаного поняття “кризової ситуації”, його зв'язку з поняттям “надзвичайної ситуації” та “особливого періоду”.

Відповідно до причин походження подій, що можуть зумовити виникнення надзвичайних ситуацій (далі – НС) на території України, розрізняють: НС техногенного, природного, соціально-політичного та воєнного характеру. Відповідно до Кодексу цивільного захисту [12] *надзвичайна ситуація* – це обстановка на окремій території чи суб'єкті господарювання на ній або водному об'єкті, яка характеризується порушенням нормальних умов життєдіяльності населення, спричинена катастрофою, аварією, пожежею, стихійним лихом, епідемією, епізоотією, епіфітотією, застосуванням засобів ураження або іншою небезпечною подією, що призвела (може призвести) до виникнення загрози життю або здоров'ю населення, великої кількості загиблих і постраждалих, завдання значних матеріальних збитків, а також до неможливості проживання населення на такій території чи об'єкті, провадження на ній господарської діяльності.

Чинним законодавством [12] визначені такі режими функціонування системи забезпечення національної безпеки (далі – СЗНБ) та її окремих складових, а також умови їхнього застосування:

- повсякденного функціонування;
- підвищеної готовності;
- надзвичайної ситуації;
- надзвичайного та воєнного стану.

Крім того, Законом України “Про оборону України” визначена сутність та часові рамки “*особливого періоду*”, як періоду функціонування органів державної влади, Збройних Сил України та інших військових формувань, який настає з 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, та охоплює час мобілізації, воєнний час і частково відбудовний період після закінчення воєнних дій. Відповідно до цих надзвичайних ситуацій, спеціальних режимів і періодів функціонування СЗНБ має здійснюватися стратегічне планування та управління [13].

Що стосується визначення *кризової ситуації*, то тільки в Законі України “Про Державну програму авіаційної безпеки цивільної авіації” вона формулюється “як така, що склалася внаслідок вчинення протиправних і навмисних дій, пов'язаних із посяганням на нормальну, регулярну й безпечну діяльність цивільної авіації, що

спричинили нещасні випадки з людьми, майнові збитки, акти незаконного втручання в діяльність цивільної авіації, або які створили реальну загрозу настанню таких наслідків”. Це визначення повністю збігається з більш загальним визначенням класифікатора для НС техногенного характеру [14]. У той же час це визначення, а також близькі йому за змістом “криза”, “кризові явища” широко використовуються в чинному законодавстві, наприклад, у статтях 3 та 4 Закону України “Про Раду національної безпеки і оборони України” щодо координації “... в умовах воєнного та надзвичайного стану та при виникненні кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України” [15]; у Законі України “Про національну безпеку України” застосовується демографічна та соціальна кризи, в рішеннях Уряду – кризові ситуації, кризи та кризові явища в економіці, в енергетиці, в фінансовій сфері, в сферах громадської безпеки, захисту та охорони державного кордону України [16].

Удосконалення нормативно-правової бази полягає у прийнятті нових або внесенні змін до існуючих законів та підзаконних актів, які визначають державну політику у сфері національної безпеки, визначають поняття “кризова ситуація”, регламентують державне управління спільними діями Сил безпеки та їх логістичним забезпеченням при реагуванні на кризові ситуації, що загрожують державній безпеці. Таке удосконалення повинно мати цілеспрямований і системний характер, а також поширюватись на всі рівні нормативно-правової бази.

Насамперед, у напрямі удосконалення нормативно-правової бази, доцільно законодавчо закріпити та розтлумачити поняття “кризові ситуація, що загрожують державній безпеці”. Законодавче закріплення вказаного поняття має значення, адже нині у законодавстві України відсутня дефініція кризової ситуації, яка б повно та всебічно характеризувала дане поняття, яка дедалі все більше застосовується у нормативно-правових актах, пов'язаних із забезпеченням національної безпеки України. Так, зміни, які стосуються законодавчого закріплення вказаного поняття, слід внести у Закон України “Про Національну безпеку”. До того ж доцільно скористатись визначенням, опублікованим А. А. Адамчуком та Ю. П. Бабковим [17] з невеликим уточненням, а саме *кризова ситуація* – це обстановка з високим рівнем напруженості, що склалася або може скластися внаслідок дій, здатних

привести до заподіяння шкоди життєво важливим інтересам людини і громадянина, яка характеризується крайнім загостренням протиріч, гострою дестабілізацією становища в будь-якій сфері діяльності, регіоні, країні, реагування на яку потребує залучення в обмежені строки додаткових сил та засобів органів державної влади, органів місцевого самоврядування, Сил безпеки, Сил оборони та інших утворених відповідно до Законів України військових, правоохоронних формувань і сил цивільного захисту, громадських організацій і об'єднань громадян, підприємств, установ і організацій без введення надзвичайних адміністративно-правових режимів.

Крім того, статті 15-24 вказаного Закону, де розглядаються сфери державної політики, які реалізуються органами державної влади, слід доповнити *сферою реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці України.*

Створення бази даних паспортів загроз і кризових ситуацій, її постійна актуалізація передбачають попереднє виявлення, встановлення ієрархії, класифікації загроз і кризових ситуацій, визначення взаємозв'язків між собою, розробку системи показників, за якими вони мають вимірюватись, та обґрунтування порогів для їхньої ідентифікації тощо. У випадку виявлення нових загроз (кризових ситуацій), зміни характеру традиційних загроз вони документуються, перетворюються відповідно до визначеної форми паспорта загрози (кризової ситуації) та надаються як для зберігання до бази даних паспортів загроз і кризових ситуацій, так і для їхньої ідентифікації у процесі стратегічного аналізу. Формування бази даних, насамперед здійснюють розвідувальні органи сектора безпеки за результатами стратегічного моніторингу, фільтрації та стратегічного аналізу. Організацію та координацію дій розвідувальних органів в інтересах комплексного стратегічного планування та управління в сфері забезпечення національної безпеки здійснює Рада національної безпеки і Міністерство оборони України.

Під час стратегічного моніторингу, документування, фільтрації недостовірної та дублюючої інформації, стратегічного аналізу з урахуванням інформації, що сформована та зберігається в базі даних паспортів загроз і кризових ситуацій, здійснюється ідентифікація загроз (кризових ситуацій) національним інтересам держави та оцінка

їхнього рівня. Для найбільш імовірних загроз і кризових ситуацій розроблені сценарії розвитку подій і відповідні механізми реагування сектора безпеки на них, із чітким визначенням переліку завдань і регламентом дій для кожної складової сектора безпеки, сформовані антикризові (надзвичайні) програми (плани, заходи), що мають бути забезпечені необхідними ресурсами, силами та засобами. Сукупність таких механізмів попередньо формується в процесі "раціонального" стратегічного планування та зберігається в базі даних. Наявність такої сукупності кризових механізмів стратегічного управління дозволяє суттєво зменшити час на прийняття стратегічних рішень, підвищити ступінь їхньої обґрунтованості, попередньо готувати необхідні сили та засоби для дій у кризових і надзвичайних ситуаціях тощо. Інформація з бази даних паспортів загроз і кризових ситуацій та бази даних кризових (надзвичайних) механізмів використовуються для обґрунтування варіантів кризового (надзвичайного) стратегічного управління, що передбачає вибір одного із зазначених механізмів або формування на їхній основі нового комплексного механізму стратегічного управління, адекватного тенденціям розвитку ситуації та можливостям держави.

Варіанти кризових (надзвичайних) стратегічних рішень, що стосуються засад внутрішньої та зовнішньої політики, введення надзвичайного та воєнного стану надаються для розгляду та прийняття рішення уповноваженим державним органом, що приймає остаточне рішення.

Згідно з Конституцією України до повноважень Верховної Ради України належить:

визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики;

оголошення за поданням Президента України стану війни й укладення миру;

схвалення рішень Президента про використання Збройних Сил України та інших військових формувань у разі збройної агресії проти України,

введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях,

оголошення загальної або часткової мобілізації, окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації тощо.

Виключно законами України визначаються: засади зовнішніх відношень, зовнішньоекономічної діяльності; основи національної безпеки, організації Збройних

Сил України та забезпечення громадського порядку; правові режими державного кордону, воєнного та надзвичайного стану, зон надзвичайної екологічної ситуації.

Президент України відповідно до Основного закону:

забезпечує державну незалежність, національну безпеку держави, представляє її у міжнародних відносинах, здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю, веде переговори та укладає міжнародні договори України, є Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України, здійснює керівництво в сферах національної безпеки та оборони держави;

вносить до Верховної Ради України подання про оголошення стану війни та, в разі збройної агресії проти України, приймає рішення про використання Збройних Сил України та інших військових формувань;

приймає рішення про загальну або часткову мобілізацію та введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях у разі загрози нападу, небезпеки державній незалежності України;

приймає рішення про введення в Україні надзвичайного стану, а також оголошує в разі необхідності окремі місцевості України зонами надзвичайної екологічної ситуації з наступним затвердженням цих рішень Верховною Радою України.

Кабінет Міністрів України: забезпечує державний суверенітет й економічну самостійність України, здійснення внутрішньої та зовнішньої політики держави, заходів щодо забезпечення обороноздатності й національної безпеки України, громадського порядку, боротьби зі злочинністю; організовує і забезпечує здійснення зовнішньоекономічної діяльності України.

Таким чином, органом державної влади, що схвалює рішення з питань внутрішньої та зовнішньої політики, введення воєнного або надзвичайного стану в Україні, про загальну або часткову мобілізацію, про особливий період, про оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації тощо є Верховна Рада України. Рішення, що приймаються із цих питань Президентом України, повинні бути схвалені Парламентом, а Уряд забезпечує їхнє безпосереднє виконання, у тому числі, шляхом реалізації спеціальних антикризових (надзвичайних) програм (планів), мобілізаційних планів, стратегічного планування застосуванням Збройних Сил України тощо. Ініціаторами застосування кризових систем стратегічного

планування та управління можуть виступати Президент України, Кабінет Міністрів України та народні депутати. Тому інформаційно-аналітичне забезпечення має бути спрямоване, насамперед, на виконання інформаційних потреб та вимог саме цих суб'єктів системи управління національною безпекою, що не виключає надання необхідних даних іншим складовим сектора безпеки.

У разі виявлення загроз незалежності, суверенітету, недоторканості кордонів України, здійснення економічного примушення, безпосереднього конфлікту або агресії проти України, керівництвом держави приймається рішення щодо комплексного застосування зовнішньополітичних механізмів врегулювання кризових ситуацій, що визначені такими міжнародними документами як Устав ООН, Меморандум, Хартія про особливе партнерство між Україною та Організацією Північноатлантичного договору, Стратегія ОБСЄ з протидії загрозам безпеці та стабільності в ХХІ столітті, Хартія Європейської безпеки, Стратегія ОБСЄ в галузі економічного та екологічного виміру, Договір про звичайні збройні сили в Європі тощо.

Згідно з цим рішенням здійснюються:

звернення України до країн-гарантів її національної безпеки (США, Великої Британії, Франції та Китаю) та до таких міжнародних структур безпеки як Рада безпеки ООН, НАТО та ОБСЄ;

ініціювання застосування спеціальних механізмів врегулювання кризових ситуацій Ради безпеки ООН, НАТО та ОБСЄ;

організація та проведення консультацій, обміну інформацією, двох і багатосторонніх переговорів;

об'єктивне висвітлення подій у засобах масової інформації на основі задокументованих даних про події та можливі сценарії їхнього розвитку;

реалізація відповідних внутрішньополітичних механізмів кризового стратегічного управління, насамперед антикризових і надзвичайних програм (планів) тощо.

У разі виникнення кризової ситуації або реальної загрози національним інтересам України, найбільшого ефекту можна досягти шляхом паралельного застосування вищевказаних міжнародних механізмів кризового реагування.

Висновки. У статті опрацьовано варіант механізму системи управління національної

безпеки у воєнній сфері для кризових ситуацій шляхом звернення України до країн-гарантів, що базується на Меморандумі, та рекомендації системи забезпечення національної безпеки щодо його практичного впровадження. Зазначений механізм сприятиме підвищенню ефективності державної політики та державного управління в сфері забезпечення національної безпеки, насамперед для умов кризових ситуацій у воєнній сфері, максимально враховувати положення Меморандуму й особливості України, як країни, що добровільно відмовилася від ядерної зброї.

У подальшому передбачається здійснити дослідження у сферах реагування на кризові ситуації, планування та управління спільних дій між органами державної влади.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Про гарантії безпеки в зв'язку із приєднанням України до Договору про нерозповсюдження ядерної зброї : Будапештський меморандум від 05.12.1994 р. документ № 998_158. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/998_158#top (дата звернення: 14.03.2023).
2. Виступ Президента України на 58-й Мюнхенській конференції з питань безпеки : офіційне інтернет-представництво. Президент України. Володимир Зеленський. URL: <https://www.president.gov.ua/news/vistup-prezidenta-ukrayini-na-58-j-myunhenskij-konferenciyi-72997> (дата звернення: 14.03.2023).
3. Будапештський меморандум: що пообіцяли Україні у 1994 році та як Київ хоче використати це на свою користь : hromadske. незалежна громадська організація. URL: <https://hromadske.ua/posts/budapestskij-memorandum-sho-poobicyali-ukrayini-u-1994-roci-ta-yak-kiyv-hoche-vikoristati-ce-na-svoyu-korist> (дата звернення: 14.03.2023).
4. МЗС: Будапештський меморандум доводить, що жодні домовленості з РФ не працюють : Укрінформ. Мультимедійна платформа іномовлення України. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-polytics/3628336-budapestskij-memorandum-dovodit-so-zodni-doznбmovlenosti-z-rosie-u-ne-pracuut-mzs.html> (дата звернення: 14.03.2023).
5. Качинський А. Б. Індикатори національної безпеки: визначення та застосування їх граничних значень : монографія. Київ : НІСД, 2013. 101 с.
6. Семенченко А. І. Механізм стратегічного управління забезпеченням національної безпеки у кризових та надзвичайних ситуаціях : Стратегічні пріоритети. 2017. № 1 (2). С. 200–207.
7. Велика Британія виконує всі вимоги Будапештського меморандуму – посол : Укрінформ мультимедійна платформа іномовлення України. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-polytics/3294536-velika-britania-vikonue-vsi-vimogi-budapestskogo-memorandumu-posol.html> (дата звернення: 14.03.2023).
8. США розпочали розгортання у Польщі систем протиракетної оборони Aegis Ashore : суспільне новини. URL: <https://suspilne.media/141440-ssa-rozpocali-rozgortanna-u-polsi-sistem-protiraketnoi-oboroni-aegis-ashore/> (дата звернення: 14.03.2023).
9. Про особливе партнерство між Україною та Організацією Північно-Атлантичного договору : Хартія від 09.07.1997 р. № 994_002. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_002#Text (дата звернення: 14.03.2023).
10. Вікіпедія. Вільна енциклопедія. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/Меморандум> (дата звернення: 14.03.2023).
11. Качинський А. Б. Засади системного аналізу безпеки складних систем. ДП НВЦ Євроатлантиформ. Київ, 2006. 116 с.
12. Кодекс цивільного захисту від 02.10.2012 р. № 5403-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17#Text> (дата звернення: 14.03.2023).
13. Про оборону України : Закон України від 06.12.1991 р. № 1932-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-12#top> (дата звернення: 14.03.2023).
14. Про Державну програму авіаційної безпеки цивільної авіації : Закон України від 21.03.2017 р. № 1965-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1965-19#top> (дата звернення: 14.03.2023).
15. Про Раду національної безпеки і оборони України : Закон України від 05.03.1998 р. № 183/98-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/183/98-%D0%B2%D1%80#top> (дата звернення: 14.03.2023).
16. Про національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018 р. № 2469- VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text> (дата звернення: 14.03.2023).
17. Бабков Ю. П., Адамчук М. М. Підходи до прийняття рішень при реагуванні на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці // Стан та перспективи реформування сектору безпеки і оборони України : матеріали Міжнар. наук. прак. конф. Київ, 2016. С. 24–27.

Стаття надійшла до редакційної колегії 28.03.2023

Regulatory and legal aspects of the mechanism for ensuring national security in the military sphere in crisis situations

Annotation

The current course of social processes in Ukraine and the world necessitates the formation of an effective national security management mechanism capable of ensuring the progress of society and the state on the way to the community of developed democratic countries. This mechanism should ensure the protection of vital national interests in a complex external and internal environment characterized by a number of challenges and threats to national security, including in the military sphere. It is obvious that it is important to review the effectiveness and analyze the mechanism of ensuring national security in the military sphere, first of all, to determine the functioning of the national security management system in crisis conditions, with a view to improving it.

The purpose of the article is to analyze the mechanisms for ensuring national security in crisis and emergency situations, in the state of emergency and the special period, based on the legal acts of international and national level.

The article develops a variant of the mechanism for ensuring national security in the military sphere for crisis situations by means of Ukraine's appeal to the guarantor countries. This appeal is based on the Memorandum and recommendations for the practical implementation of the mechanism for ensuring national security. This mechanism will help to increase the effectiveness of state policy and public administration in the field of national security, especially in the context of military crises, and will take into account the provisions of the Memorandum and the peculiarities of Ukraine as a country that has voluntarily renounced nuclear weapons.

In the event of threats to the independence, sovereignty, inviolability of Ukraine's borders, economic coercion, direct conflict or aggression against Ukraine, the state leadership decides on the comprehensive use of foreign policy mechanisms for resolving crisis situations, as defined by the relevant international documents.

Keywords: national security; strategy; management system; crisis; memorandum.