DOI: [10.32702/2307-2156-2019.5.21](https://doi.org/10.32702/2307-2156-2019.5.21)

УДК 351.865:164-044.372

*О. Г. Бондаренко,
кандидат наук з державного управління, доцент,
докторант Національної академії Національної гвардії України
ORCID: 0000-0003-1755-3333*

УДОСКОНАЛЕННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СПІЛЬНИМИ ДІЯМИ СИЛ БЕЗПЕКИ ТА ЇХ ЛОГІСТИЧНИМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯМ ПРИ РЕАГУВАННІ НА КРИЗОВІ СИТУАЦІЇ

*O. G. Bondarenko
PhD, Associate Professor, Colonel, Doctoral Student,
National Academy of the National Guard of Ukraine*

IMPROVING THE REGULATORY FRAMEWORK OF PUBLIC ADMINISTRATION OF SECURITY FORCES' JOINT ACTIONS AND THEIR LOGISTICS SUPPORT IN RESPONSE TO CRISIS SITUATIONS

Удосконалення нормативно-правового регулювання є центральним елементом удосконалення державного управління будь-якою сферою суспільно-важливої діяльності, у тому числі державного управління спільними діями сил безпеки при реагуванні на кризові ситуації та їх логістичного забезпечення. У статті обґрунтовані напрямки удосконалення нормативно-правового регулювання державного управління спільними діями сил безпеки при реагуванні на кризові ситуації, яке полягає у прийнятті нових або внесенні змін до існуючих законів та підзаконних актів, які визначають державну політику у сфері національної і державної безпеки, визначають поняття «кризова ситуація», закріплюють статус ситуаційних центрів як органів державного управління спільними діями сил безпеки при реагуванні на кризові ситуації, регламентують державне управління спільними діями сил безпеки та їх логістичним забезпеченням при реагуванні на кризові ситуації, що загрожують державній безпеці.

The problem statement. The present time in the world is characterized by the constant occurrence of crisis situations on the basis of globalization processes. Most of the crisis situations relating to individual states can develop from an intrastate crisis into an intergovernmental one. Ukraine is also involved in globalization processes, therefore, unfortunately, over the past five years, the trend towards an increase in crisis and emergency situations that threaten the state security of Ukraine has continued. This is primarily due to the operation of the joint forces to restore peace and security in the east of Ukraine. Along with this, the number of CESs in Ukraine throughout 2015-2017 showed disappointing dynamics. Criminal statistics for 2013-2018, which is formed by the General Prosecutor's Office of Ukraine, only confirms the threatening state of crisis

situations.

In the event of crisis situations at the regional and national levels of peacetime, the state security forces are used to respond to them. To guide the response to such crisis situations, joint special state administration bodies (Situation Centers) are created, which, among others, must rely on the task of comprehensive provision (mainly logistical). Currently, each of the security forces has its own characteristics, as well as different abilities in organizing and managing various types of logistic support, which significantly reduces the timeliness of the tasks. Analysis of the experience of managing and organizing logistic support for security and defence sector formations in the area of operation of the combined forces (anti-terrorist operation) showed that the existing system proved to be ineffective because unbalanced and highly expendable control mechanisms are used, and the logistics support systems of virtually each of the security forces and defence forces, in turn, has a complex multi-level control system, an uneven and cumbersome infrastructure. Therefore, it is advisable to introduce a unified system of public administration of logistic support of the security forces' joint actions in responding to crisis situations that threaten state security, which is impossible without improving the relevant regulatory framework.

The purpose of the article is to substantiate proposals for improving the regulatory framework of public administration of logistic support of the security forces' joint actions in responding to crisis situations.

The presentation of the main material. Legal regulation is one of the constituent mechanisms of public administration. Improving the regulatory framework is a central element in improving public administration in any area of socially important activities, including public administration of security forces' joint actions in responding to crisis situations and their logistic support.

In the first place, in the direction of improving the regulatory framework, it is advisable to legislatively consolidate and interpret the concept of "crisis situations that threaten state security". Another problem of the regulatory support of public administration of security forces' joint actions in response to crisis situations is the uncertainty of the status of the situation centres. We believe that situational centres should be special bodies of state control of security forces' joint actions in responding to crisis situations that threaten state security.

We believe that in order to improve the legal regulation of public administration of security forces' joint actions in responding to crisis situations that threaten state security, it is advisable to develop and adopt a number of laws and regulations. Firstly, by the relevant Decree of the President, assign the task to the Security and Defence Council of Ukraine, regional state authorities (regional state administrations), together with state authorities in the security and defence sector, to create a network of situational centres (the Main Situational Centre of Ukraine, departmental and regional situational centres) with the status of special state bodies intended for monitoring the situation, collecting, accumulating and processing information relating to national security and its components, and in the case of crisis situations - for management of security forces' joint actions in peacetime to meet the objectives they defined by applicable law.

Secondly, in order to legally streamline public administration of security forces' joint actions in responding to crisis situations, the Cabinet of Ministers should prepare and adopt the Regulation on the network of situational centres (Unified State System of Situational Centres). At the regional level, regional state administrations should develop a Regulation on regional situational centres that would take into account the particularities of the region and, at the same time, would not contradict the relevant decree of the Cabinet of Ministers.

Regarding the legal regulation of public administration of logistic support of security forces in response to crisis situations, a resolution should be developed and adopted by the Cabinet of Ministers on the procedure for logistical support for security forces' joint actions in response to crisis situations of peacetime. In addition, it is advisable to regulate by law, for example, by amending the Law of Ukraine On the State Budget, the possibility of additional financing through the regional state administrations of the logistical needs of the security forces involved in responding to a particular crisis situation, for which provision is made for the creation of a reserve fund in the regional budgets financing the joint actions of the security forces in responding

to crisis situations of regional level heed to. It is also advisable to make changes to a number of legal documents, which allow for free of charge, in the case of joint actions in responding to crisis situations, to provide logistical support for security forces and manoeuvre material and technical means.

At the departmental level, based on the fact that the response to the majority of crisis situations in peacetime, as a rule, units of the SSU and security forces are involved, which are subordinate to the Ministry of Internal Affairs (National Police, National Guard of Ukraine, State Emergency Service, State Border Service), It is advisable to develop and adopt a joint order of the Minister of Internal Affairs and the Chairman of the Security Service of Ukraine on the organization of logistic support by security forces' joint actions in responding to crisis situations.

Conclusions. Thus, the issues of crisis response remain relevant and require the improvement of the regulatory framework of public administration. Improving the regulatory framework is the adoption of new or amending existing laws and regulations that determine the state policy in the field of national and state security, defining the concept of "crisis situation", reinforcing the status of situational centres as government bodies of security forces' joint actions in response on crisis situations, regulating the public administration of security forces' joint actions and their logistic support in response to crisis situations that threaten national security. Such an improvement should be focused and systemic in nature, as well as extend to the national, departmental and interdepartmental, as well as the regional level of the regulatory framework.

Ключові слова: *нормативно-правове регулювання; державне управління; кризові ситуації; державна безпека; сили безпеки; ситуаційні центри; логістичне забезпечення.*

Key words: *legal regulation; public administration; crisis situations; state security; security forces; situational centers; logistic support.*

Постановка проблеми. Сьогодення у світі характеризується постійним виникненням кризових ситуацій на ґрунті глобалізаційних процесів. Більшість кризових ситуацій що стосуються окремих держав здатні перерости з внутрішньодержавної кризи у міждержавну. Україна теж залучена до глобалізаційних процесів, відтак, на жаль, на протязі останніх п'яти років продовжувалась тенденція до збільшення кризових та надзвичайних ситуацій (КтаНС), які загрожують державній безпеці України. У першу чергу це пов'язано із проведенням операції об'єднаних сил щодо відновлення миру та безпеки на Сході України, де тільки у період з 29 жовтня по 11 листопада 2018 року спеціальна моніторингова місія ОБСЄ в Україні зафіксувала понад 18 000 порушень режиму припинення вогню, а загальна кількість жертв серед цивільного населення, починаючи з 1 січня цього року, становить 216 осіб, серед яких 43 загиблі і 173 поранені [1]. За даними Моніторингової місії ООН з прав людини в Україні за період з 14 квітня 2014 року до 15 травня 2018 року загинуло щонайменше 2725 цивільних осіб. Окрім цього, 298 цивільних осіб, у тому числі 80 дітей, загинуло під час авіакатастрофи рейсу МН-17 17 липня 2014 року, що в підсумку збільшує кількість загиблих осіб до 3023. Кількість цивільних осіб, які зазнали поранень у зв'язку з конфліктом, оцінюється на рівні 7-9 тисяч осіб [2]. Станом на 19 вересня 2018 року під час збройного конфлікту на Донбасі, за офіційними даними, загинуло 2 911 українських військовослужбовців [3].

Поряд із цим, кількість КтаНС в Україні на протязі 2015-2017 рр. показувало невтішну динаміку. Так, загальна кількість КтаНС збільшилася на 10,8 %, при цьому кількість КтаНС природного та соціального характеру збільшилася на 28 % та 11,1 % відповідно [4, 5]. Попри деяку позитивну динаміку щодо КтаНС у 2018 році кількість їх залишається суттєвою. Так, зареєстровано всього в Україні 128 КтаНС, з них 48 – техногенного, 77 – природного та 3 – соціального характеру. Кількість загиблих внаслідок КтаНС у 2018 році становило 168 осіб, постраждалих 839, матеріальні збитки склали 516 360 тис. грн. [6]. Статистика кримінальних злочинів за 2013-2018 рр. [7], яку формує Генеральна прокуратура України тільки підтверджує загрозливий стан кризових ситуацій.

При виникненні кризових ситуацій регіонального та загальнодержавного рівнів мирного часу для реагування на них застосовуються сили безпеки держави. Для керівництва заходами щодо реагування на такі кризові ситуації створюються Єдині (спільні) спеціальні органи державного управління (Ситуаційні центри), на які, серед інших, повинні покладатися завдання всебічного забезпечення (в основному логістичного). На даний час кожне із СБ має свої власні особливості, а також різні спроможності щодо організації та управління різними видами логістичного забезпечення (ЛЗ), що значно знижує оперативність виконання завдань. Аналіз досвіду управління та організації логістичного забезпечення формувань сектору безпеки і оборони у зоні проведення ООС (АТО), показав, що наявна система виявилася малоефективною оскільки використовуються

незбалансовані та високо витратні механізми управління, а системи ЛЗ практично кожної із СБ та СО мають, у свою чергу, складну багаторівневу систему управління, нерівномірну і громіздку інфраструктуру. Тому, доцільно впровадити єдину систему державного управління логістичним забезпеченням спільних дій СБ при реагуванні на кризові ситуації, що загрожують державній безпеці, що практично неможливо без удосконалення відповідної нормативно-правової бази.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Слід зазначити, що дослідження щодо розроблення механізмів державного управління спільними діями сил безпеки України при реагуванні на кризові ситуації та їх логістичного забезпечення практично не проводилося. Разом з тим, безперечним є вклад окремих вчених у досліджувану проблематику. Так, Дегтяр А.О. та Белай С.В. у науковій статті [8] досліджували державні механізми протидії кризовим явищам соціально-економічного характеру в Україні, зокрема розглядався методологічний аспект формування таких механізмів, сформульовано низку наукових і прикладних завдань, наведено методику, сформовано схему логіки відповідного дослідження. Проблеми кризового менеджменту у державному управлінні, його функції та передумови розглядали Барковець А.І. та Шведун В.О. у науковій праці [9]. Питання управління у сфері цивільного захисту як галузі державного управління і складової національної безпеки щодо захисту особи, суспільства й держави від надзвичайних ситуацій та їх наслідків розглядався Засуцьком С.С. у статті [10]. Дефініції поняття «кризова ситуація», а також основні підходи до періодизації процесу управління кризами, підходи до класифікації кризових ситуацій аналізували у своєму дослідженні [11] Гризун А.І. та Лозова І.Л. Поняття «кризова ситуація, зумовлена воєнно-політичними чинниками», «воєнно-політична криза» в теорії державного управління у науковій статті [12] розкрив Гута С.С. Устименко О.В. у своїй науковій статті [13] обґрунтовує необхідність та механізми застосування ситуаційних центрів державних органів в якості резервної системи приведення у готовність сил оборони держави.

Проблеми логістичного (тилового та технічного) забезпечення сил безпеки досліджували та отримали певні наукові результати ряд вітчизняних вчених, серед яких слід згадати Роліна В.Ф., Морозова І.С., Мінька О.В., Сисоєва В.В., Темнікова В.О., Александрова О.А., Шмакова О.М., Чуба І.А., Михайловську Ю.В., Новожилову М.В., Попова В.М., Гудака Р.В. та інших. Так, у своїй дисертації [14] Сисоєв В.В. досліджував проблеми моделювання логістичного управління постачанням сил сектору безпеки і оборони в єдиній системі матеріально-технічного забезпечення. Цикл статей вказаних нами авторів [15-19] присвячені системі тилового забезпечення внутрішніх військ МВС України та Національної гвардії України. У наукових статтях [20, 21] автори досліджують систему ресурсного забезпечення Державної служби з надзвичайних ситуацій, яка є складовою сил безпеки держави.

Незважаючи на важливість і цінність наукових праць вказаних учених, на наш погляд, потребують окремого дослідження та обґрунтування пропозиції щодо удосконалення нормативно-правового регулювання державного управління логістичним забезпеченням спільних дій сил безпеки при реагуванні на кризові ситуації.

Мета статті полягає у обґрунтуванні пропозицій щодо удосконалення нормативно-правового регулювання державного управління логістичним забезпеченням спільних дій сил безпеки при реагуванні на кризові ситуації.

Виклад основного матеріалу. Нормативно-правове регулювання є однією із складових механізмів державного управління на рівні із організаційно-управлінським, економічним та іншими механізмами. Творчий колектив вчених, які опікуються проблемами методології державного управління (Ю.В. Ковбасюк, К.О. Вщенко, Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, М.М. Білинська, О.С. Ігнатенко, М.М. Іжа, В.І. Луговий, В.С. Загорський, В.А. Ландсман, А.А. Попок, О.О. Рафальський, С.М. Серьогін, І. В. Валентюк) виділяють цілий перелік особливостей методології державного управління, серед них визначається висока залежність державного управління від нормативно-правової системи держави [22, ст. 93]. Отже, удосконалення нормативно-правового регулювання є центральним елементом удосконалення державного управління будь-якою сферою суспільно-важливої діяльності, у тому числі державного управління спільними діями сил безпеки при реагуванні на кризові ситуації та їх логістичного забезпечення.

В.М. Соловйов визначає, що сутністю правового регулювання державного управління є нормативне закріплення доцільних правил поведінки людей щодо здійснення державної влади й відносин [23]. І.В. Арістова вважає, що система нормативно-правового забезпечення державної служби являє собою сукупність законів та підзаконних нормативних актів, які створюють правове поле для її організації й функціонування, а також службово-трудової діяльності їх особового складу, тобто державних службовців [24].

Отже, аналізуючи наукові праці вказаних та інших вчених, які досліджували проблеми нормативно-правового регулювання державного управління різних сфер суспільної діяльності, ми розробили схему нормативно-правового регулювання державного управління спільними діями сил безпеки та їх логістичного забезпечення при реагуванні на кризові ситуації (рисунк 1).

Рис. 1. Схема нормативно-правового регулювання державного управління спільними діями сил безпеки та їх логістичного забезпечення при реагуванні на кризові ситуації

В.В. Маліков у статті [25] проаналізував механізм правового регулювання забезпечення громадського порядку в Україні. Цілком погоджуючись із аналізом автора, ми розділяємо нормативно-правове регулювання і відповідну нормативно-правову базу на загальнодержавну, відомчу та регіональну. На загальнодержавному рівні центральне місце посідають закони, адже мають вищу юридичну силу. Постанови Верховної Ради формулюють переважно завдання органам державної влади [25]. На цьому ж рівні нормативно-правової бази перебувають і інші загальнодержавні підзаконні акти, а саме Укази Президента України та Постанови Кабінету Міністрів. Підзаконні нормативно-правові акти видаються на виконання певних законодавчих положень і виступають засобом повсякденної управлінської діяльності [25]. Ми вважаємо, що Укази Президента мають ставити завдання щодо регулювання певної державноуправлінської діяльності, а Постанови Кабінету Міністрів призначені для впровадження, уточнення та роз'яснення законів. Підзаконні акти не можуть суперечити вимогам законів.

Відомчі та міжвідомчі підзаконні акти, видаються органами спеціальної компетенції (міністерствами, комітетами, відомствами) та поширюються переважно на відповідні структурні підрозділи цих органів [25]. Регіональні підзаконні нормативно-правові акти (розпорядження, положення, регіональні програми) поширюються на певну територію.

Удосконалення нормативно-правової бази полягає у прийнятті нових або внесенні змін до існуючих законів та підзаконних актів, які визначають державну політику у сфері національної і державної 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.

У першу чергу, у напрямку удосконалення нормативно-правової бази, доцільно законодавчо закріпити та розтлумачити поняття «кризові ситуація, що загрожують державній безпеці». Законодавче закріплення вказаного поняття має значення, адже сьогодні у законодавстві України немає такої дефініції кризової ситуації, яка б повно та всебічно характеризувало дане поняття, хоча дедалі все більше застосовується у нормативно-правових актах, пов'язаних із забезпеченням національної безпеки України. Так, на нашу думку, зміни, які стосуються законодавчого закріплення вказаного поняття, слід внести у Закон України «Про Національну безпеку». При цьому доцільно скористатись визначенням, опублікованим А.А. Адамчуком та

Ю.П. Бабковим у [26] з невеликим уточненням, а саме кризова ситуація – це обстановка з високим рівнем напруженості, що склалася або може скластися внаслідок дій, здатних призвести 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, статтю 18 вказаного закону, де розтлумачуються сфери державної політики, які реалізуються Міністерством внутрішніх справ, слід доповнити сферою реагування на кризові ситуації, що загрожують державній безпеці України.

Іншою проблемою нормативно-правового забезпечення державного управління спільними діями сил безпеки при реагуванні на кризові ситуації є невизначеність статусу ситуаційних центрів. Серед вчених існує різноманіття думок з приводу визначення ситуаційних центрів. Так, О.В. Устименко надає таке визначення: «Ситуаційний центр це організаційно-технічна система, яка забезпечує збір, накопичення, обробку і аналіз інформації (моніторинг), необхідної для прогнозування, планування та прийняття рішень у сфері національної безпеки і оборони» [27]. А.А. Морозов надає такі дефініції: «Ситуационный центр – это автоматизированная система ситуационного управления, интегрирующая новые информационные технологии, возможности человека, последние достижения в области принятия решений и позволяющая осуществлять коллективное принятие решений, анализ и прогнозирование их результатов» [28]; «Ситуационный центр – прежде всего «организационная система, использующая подходы ситуационного управления сложными объектами (системами) на базе новых информационных технологий, позволяющих объединить человеко-машинные возможности в режиме коллективной подготовки и принятия решений» [29]. М.М. Чеховська вважає, що ситуаційний центр – це комплекс інформаційного, програмного та модельного забезпечення процесу прийняття та підтримки управлінських рішень, спрямованих на забезпечення національної безпеки та її складових цілодобово і щоденно [30]. Р.Р. Марутян говорить про ситуаційні центри так: «Ситуаційний центр є найважливішою технологічною основою сучасного стратегічного управління і може бути представлений як організаційно-технічний комплекс, основу якого складають інформаційне і програмне забезпечення підтримки управлінських рішень на основі комплексного моніторингу чинників впливу на об'єкти та процеси» [31]. Підсумовуючи вказаних вчених треба сказати, що ситуаційні центри не розглядаються у якості органів державного управління, а тільки у якості певної системи або комплексу інформаційного забезпечення прийняття управлінських рішень у галузі національної безпеки. Слід зазначити, що у своїй статті О.В. Устименко виділяє таку проблему – «ситуаційні центри нині є лише аналітичними структурами і необхідно внести зміни в чинне законодавство, щоб ситуаційні центри набули спроможностей органів військового управління при виникненні кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України» [13]. На відміну від О.В. Устименко ми вважаємо, що ситуаційні центри мають бути спеціальними органами державного управління спільними діями сил безпеки при реагуванні на кризові ситуації, що загрожують державній безпеці. Разом з тим, ми погоджуємося, що при введенні режиму воєнного стану вказаний орган може мати ознаки органу військового управління.

Попри те, що у декількох нормативно-правових актах ситуаційні центри згадуються, а саме у Стратегії національної безпеки України, Воєнній доктрині, Концепції розвитку сектора безпеки і оборони, Стратегічному оборонному бюлетені, де визначається необхідність створення мережі ситуаційних центрів державних органів, що входять до складу сектору безпеки і оборони, а також органів державної влади і місцевого самоврядування, на сьогодні в Україні немає чітко визначеного правового статусу таких центрів. Єдиним нормативним актом з даного приводу є Указ Президента України від 28.02.2015 р. № 115/2015 «Про створення та забезпечення діяльності Головного ситуаційного центру України». У даному документі Головний ситуаційний центр України розуміється як програмно-апаратний комплекс зі збору, накопичення і обробки інформації, необхідної для підготовки та прийняття рішень у сфері національної безпеки і оборони [32]. У даному документі не визначений статус вказаного ситуаційного центру як державного органу управління.

Ми вважаємо, що з метою удосконалення нормативно-правового регулювання державного управління спільними діями сил безпеки при реагуванні на кризові ситуації, що загрожують державній безпеці, доцільно розробити та прийняти ряд законодавчих та підзаконних актів. По-перше, відповідним Указом Президента поставити завдання Раді безпеки і оборони України, регіональним органам державної влади (обласним державним адміністраціям) спільно із органами державної влади, що входять до сектору безпеки і оборони створити мережу ситуаційних центрів (Головного ситуаційного центру України, відомчих та регіональних ситуаційних центрів) із статусом спеціальних органів державного управління, призначених для моніторингу обстановки, збору, накопичення і обробки інформації, що стосується національної безпеки і її складових, а у випадку виникнення кризових ситуацій – для управління спільними діями сил безпеки у мирний час щодо виконання ними завдань, визначених чинним законодавством.

По-друге, з метою правового упорядкування державного управління спільними діями сил безпеки при реагуванні на кризові ситуації, Кабінету Міністрів слід підготувати та прийняти Положення про мережу ситуаційних центрів (Єдину державну систему ситуаційних центрів). У даному Положенні доцільно передбачити такі розділи: загальні положення, керівництво і загальна структура ситуаційних центрів, органи

управління та сили безпеки, що залучаються до реагування на кризові ситуації, режими функціонування, управління силами безпеки при реагуванні на кризові ситуації, взаємодія ситуаційних центрів та сил безпеки, фінансування ситуаційних центрів та їх діяльності. У розділі «Загальні положення» слід розтлумачити основні терміни і поняття, які стосуються діяльності ситуаційних центрів та їх управління спільними діями сил безпеки при реагуванні на кризові ситуації, що загрожують державній безпеці. У розділі «Керівництво і загальна структура ситуаційних центрів» надати опис структури керівництва постійними та тимчасовими органами управління спільними діями сил безпеки як на загальнодержавному так і на регіональному рівнях. У розділі «Органи управління та сили безпеки, що залучаються до реагування на кризові ситуації» розтлумачити функції та повноваження Головного та регіональних ситуаційних центрів, а також сил безпеки, які залучаються до реагування на кризові ситуації. Розділ «Взаємодія ситуаційних центрів та сил безпеки» має надати відповідь на питання організації взаємодії між ситуаційним центром та силами безпеки, а також між силами безпеки при реагуванні на кризові ситуації, у тому числі у напрямку логістичного забезпечення.

На регіональному рівні обласними державними адміністраціями доцільно розробляти Положення про регіональні ситуаційні центри, які би враховували особливості регіону і, разом з цим, не суперечили би відповідній постанові Кабінету Міністрів.

Що стосується нормативно-правового регулювання державного управління логістичним забезпеченням сил безпеки при реагуванні на кризові ситуації, то на загальнодержавному рівні слід розробити та прийняти Кабінету Міністрів постанову Про порядок логістичного забезпечення спільних дій сил безпеки при реагуванні на кризові ситуації мирного часу. Крім того, доцільно урегулювати законодавчо, наприклад через зміни до Закону України Про державний бюджет, можливість додаткового фінансування через обласні державні адміністрації логістичних потреб сил безпеки, що залучені до реагування на ту чи іншу кризову ситуацію, для чого передбачати створення у регіональних бюджетах резервного фонду для здійснення фінансування спільних дій сил безпеки при реагуванні на кризові ситуації регіонального рівня. Також доцільно внести зміни до ряду нормативно-правових документів, якими дозволити на безоплатній основі, у разі спільних дій при реагуванні на кризові ситуації, здійснювати логістичне забезпечення сил безпеки та маневрування матеріально-технічними засобами.

На відомчому рівні, виходячи з того, що до реагування на більшість кризових ситуацій мирного часу, як правило, залучаються підрозділи СБУ та сили безпеки, що підпорядковуються МВС (Національна поліція, Національна гвардія України, Держана служба з надзвичайних ситуацій, Державна прикордонна служба), доцільно розробити та прийняти спільний наказ Міністра внутрішніх справ та Голови Служби безпеки України про організацію логістичного забезпечення спільними діями сил безпеки при реагуванні на кризові ситуації.

Отже, ми вважаємо, що удосконалення нормативно-правового регулювання державного управління спільними діями сил безпеки при реагуванні на кризові ситуації та їх логістичного забезпечення має полягати у прийнятті нових та внесення змін у існуючі законодавчі та підзаконні акти за трьома основними напрямками, а саме: кризові ситуації, що загрожують державній безпеці, ситуаційні центри як органи державного управління спільними діями сил безпеки при реагуванні на кризові ситуації, управління логістичним забезпеченням спільних дій сил безпеки. Основні напрямки та очікувані результати такого удосконалення показані у таблиці 1.

Таблиця 1.

Основні напрямки та очікувані результати удосконалення нормативно-правового регулювання державного управління спільними діями сил безпеки та їх логістичного забезпечення при реагуванні на кризові ситуації

№ з. п.	Рівень нормативно-правової бази	Напрямки удосконалення	Очікувані результати удосконалення
Кризові ситуації, що загрожують державній безпеці			
1.	Загальнодержавний рівень	Зміни до Закону України про національну безпеку України.	- законодавче закріплення поняття кризових ситуацій, що загрожують державній безпеці, але не потребують введення надзвичайних адміністративно-правових режимів; - закріплення відповідальності за реагування на кризові ситуації, що загрожують державній безпеці, до сфер компетенції міністерства внутрішніх справ України.
		Розроблення та прийняття державної програми реагування на кризові ситуації загальнодержавного рівня	- визначення порядку управління та координації спільних дій сил безпеки при реагуванні на кризові ситуації загальнодержавного рівня; - визначення системи підготовки сил безпеки до спільних дій при реагуванні на кризові ситуації, що загрожують державній безпеці.
	Відомчий та	Розроблення керівного	- визначення системи управління спільними

	міжвідомчий рівень	документу МВС або пильно з іншими силами безпеки щодо спільних дій сил безпеки при реагуванні на кризові ситуації	діями сил безпеки; - закріплення завдань, функцій та повноважень а порядку взаємодії сил безпеки при реагуванні на ту чи іншу кризову ситуацію.
	Регіональний рівень	Розроблення та прийняття регіональної програми реагування на кризові ситуації регіонального рівня	- визначення порядку управління та координації спільних дій сил безпеки при реагуванні на кризові ситуації регіонального рівня; - визначення системи підготовки сил безпеки до спільних дій при реагуванні на кризові ситуації регіонального рівня.
Ситуаційні центри як органи державного управління спільними діям сил безпеки при реагуванні на кризові ситуації			
2.	Загальнодержавний рівень	Указ Президента про створення мережі ситуаційних центрів	- постановка завдань РНБО, органам державної влади, які входять до сектору безпеки і оборони, а також обласним державним адміністраціям щодо створення
			мережі ситуаційних центрів як органів державного управління спільними діями сил безпеки при реагуванні на кризові ситуації
		Розроблення та прийняття постанови Кабінету Міністрів України про Положення про мережу ситуаційних центрів (Єдину державну систему ситуаційних центрів)	- закріплення за ситуаційними центрами статусу спеціальних органів державної влади; - визначення керівництва та загальної структури ситуаційних центрів, системи управління спільними діями сил безпеки, порядку взаємодії та фінансування.
	Регіональний рівень	Розроблення та прийняття Положень про регіональні ситуаційні центри	- визначення системи управління спільними діями сил безпеки при реагуванні на кризові ситуації регіонального рівня.
Управління логістичним забезпеченням спільних дій сил безпеки при реагуванні на кризові ситуації			
3.	Загальнодержавний рівень	Внесення змін до Закону України про Державний бюджет	- можливість додаткового фінансування через обласні державні адміністрації логістичних потреб сил безпеки, що залучені до реагування на ту чи іншу кризову ситуацію.
		Розроблення та прийняття постанови Кабінету Міністрів про Порядок вилучення та передачі військового та іншого майна сил безпеки	- спрощення порядку маневрування матеріально-технічним засобами під час спільних дій сил безпеки при реагуванні на кризові ситуації.
	Відомчий та міжвідомчий рівень	Розроблення та прийняття наказу МВС або спільного наказу МВС та СБУ про організацію та управління логістичним забезпеченням спільних дій сил безпеки при реагуванні на кризові ситуації	- упорядкування організації логістичного забезпечення спільних дій сил безпеки при реагуванні на кризові ситуації.
	Регіональний рівень	Розроблення та прийняття регіональної програми реагування на кризові ситуації регіонального рівня	- створення у регіональних бюджетах резервного фонду для здійснення фінансування спільних дій сил безпеки при реагуванні на кризові ситуації регіонального рівня.

Висновки. Таким чином, питання реагування на кризові ситуації залишаються актуальними і потребують удосконалення нормативно-правового регулювання державного управління. Удосконалення нормативно-правової бази полягає у прийнятті нових або внесенні змін до існуючих законів та підзаконних актів, які визначають державну політику у сфері національної і державної безпеки, визначають поняття «кризова ситуація», закріплюють статус ситуаційних центрів як органів державного управління спільними діями сил безпеки при реагуванні на кризові ситуації, 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 загальнодержавний, відомчий та міжвідомчий, а також регіональний рівні нормативно-правової бази.

Література.

1. Звіт Спеціальної моніторингової місії ОБСЄ в Україні станом на 19 листопада 2018 р. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.osce.org/special-monitoring-mission-to-ukraine/403604>.
2. Доповідь щодо ситуації з правами людини в Україні 16 лютого – 15 травня 2018 року / Управління Верховного комісара ООН з прав людини, 15 травня 2018. – 41 с.
3. Президент розповів, скільки українських військових загинули на Донбасі [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://www.radiosvoboda.org/a/news-donbas/29498873.html>.
4. Публічний звіт Голови ДСНС про результати діяльності Державної служби України з надзвичайних ситуацій у 2016 році [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://www.dsns.gov.ua/files/2017/2/22/2016.pdf>.
5. Публічний звіт Голови ДСНС про результати діяльності Державної служби України з надзвичайних ситуацій у 2017 році [Електронний ресурс]. Режим доступу: [https://www.dsns.gov.ua/files/2018/1/26/Zvit%202017\(%D0%9A%D0%9C%D0%A3\).pdf](https://www.dsns.gov.ua/files/2018/1/26/Zvit%202017(%D0%9A%D0%9C%D0%A3).pdf).
6. Публічний звіт Голови ДСНС про результати діяльності Державної служби України з надзвичайних ситуацій у 2018 році [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://www.dsns.gov.ua/files/2019/1/18/321/%D0%9F%D1%83%D0%B1%D0%BB%D1%96%D1%87%D0%BD%D0%B8%D0%B9%20%D0%B7%D0%B2%D0%B8%D1%82%20%D0%B7%D0%B0%202018%20%D1%80%D1%96%D0%BA.pdf>.
7. Єдині звіти про кримінальні правопорушення за 2013-2018 рр. / Генеральна прокуратура. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://www.gp.gov.ua/ua/stst2011.html>.
8. Дегтяр А.О., Белай С.В. Дослідження державних механізмів протидії кризовим явищам соціально-економічного характеру в Україні: методологічний аспект / А.О. Дегтяр, С.В. Белай // Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування: електронне фахове видання, 2015. – № 1. [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://el-zbirn-du.at.ua/2015_1/20.pdf.
9. Барковець А.І., Шведун В.О. Антикризовий менеджмент у державному управлінні / А.І. Барковець, В.О. Шведун // Державне управління у сфері цивільного захисту: наука, освіта, практика: матеріали Всеукраїнської науково-практичної інтернет-конференції, 22–23 лютого 2017 р. – Х.: НУ ЦЗУ, 2017. – С. 197.
10. Засулько С.С. Місце та роль державного управління у системі цивільного захисту в Україні / Засулько С.С. // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія: юридична. – № 3. – Львів: ЛДУВС, 2011. – С. 101-111.
11. Gizun A., Lozova I. Analysis of «crisis» definition and basic aspects of business continuing planning concept. *Ukrainian Scientific Journal of Information Security*, 2016, vol.22, issue1, p. 99-108.
12. Гута С.С. Поняття «кризова ситуація, зумовлена воєнно-політичними чинниками», «воєнно-політична криза» в теорії державного управління / С.С. Гута // Інвестиції: практика та досвід, 2017. – № 7. – С. 116-120.
13. Устименко О.В. Ситуаційні центри державних органів як резервна система приведення у вищі ступені бойової готовності частин і підрозділів сил оборони / О.В. Устименко // Науковий часопис Академії національної безпеки, 2018. – № 2 (18). – С. 136-148.
14. Сисоєв В.В. Моделювання логістичного управління постачанням сил сектору безпеки і оборони держави в єдиній системі матеріально-технічного забезпечення: автореф. дис. ... д-ра екон.наук: 08.00.11; Харків. нац. екон. ун-т ім. Семена Кузнеця. Харків, 2016. – 40 с.
15. Ролін І.Ф., Морозов І.Є. Аналіз системи тилового забезпечення внутрішніх військ МВС України / Ролін І.Ф., Морозов І.Є. // Честь і закон, 2011. – № 2. – С. 75-82.
16. Ролін І.Ф. Формулювання наукової проблеми у теорії тилового забезпечення внутрішніх військ / Ролін І.Ф. // Честь і закон, 2012. – № 4. – С. 11-15.
17. Ролін І.Ф., Морозов І.Є., Темніков В.О., Александров О.А. Огляд існуючого науково-методичного апарату для формування раціональної системи тилового забезпечення угруповання внутрішніх військ / І.Ф. Ролін, І.Є. Морозов, В.О. Темніков, О.А. Александров // Честь і закон, 2013. – № 1. С. 34-39.
18. Ролін І.Ф. Обґрунтування основних структурно-функціональних характеристик системи тилового забезпечення угруповання Національної гвардії України / І.Ф. Ролін // Честь і закон, 2014. – № 2. – С. 28-35.

19. Шмаков О.М., Ролін І.Ф., Морозов І.Є. Концептуальні положення теорії тилового забезпечення угруповань Національної гвардії України / О.М. Шмаков, І.Ф. Ролін, І.Є. Морозов // Збірник наук. праць ХУПС, 2015. – № 3. – С. 131-136.

20. Чуб І.А., Михайловська Ю.В., Новожилова М.В. Формалізація задачі ресурсного забезпечення ліквідації техногенної надзвичайної ситуації / І.А. Чуб, Ю.В. Михайловська, М.В. Новожилова // Збірник наукових праць «Проблеми надзвичайних ситуацій», 2017. – Вип. 25. – С. 154-158.

21. Попов В.М., Чуб І.А., Гудак Р.В. Оцінка ефективності розподілу ресурсного забезпечення ліквідації надзвичайної ситуації / В.М. Попов, І.А. Чуб, Р.В. Гудак // Збірник наукових праць «Проблеми надзвичайних ситуацій», 2017. – Вип. 26. – С. 108-112.

22. Державне управління: підручник: у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президенті України; ред. кол.: Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. К.; Дніпропетровськ: НАДУ, 2012. – Т. 1. – 564 с.

23. Соловійов В.М. Поняття і сутність правового регулювання державного управління України / В.М. Соловійов // Університетські наукові записки, 2007. – № 3. (23). – С. 27-33.

24. Арістова А.І. Нормативно-правове забезпечення державної служби в Україні / А.І. Арістова // Юридична наука і практика, 2011. – № 1. – С. 38-44.

25. Маліков В.В. Адміністративно-правове регулювання забезпечення громадського порядку в Україні / В.В. Маліков // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція, 2014. – № 9-2. – Том 1. – С. 92-94.

26. Бабков Ю. П., Адамчук М.М. Підходи до прийняття рішень при реагуванні на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці України / Ю. П. Бабков, М.М. Адамчук // Стан та перспективи реформування сектору безпеки і оборони України: матеріали Міжнар. наук.-прак. конф., м. Київ (25–26 листопада 2016 р.). – К.: ПАЛИВОДА А. В., 2016. – С. 24–27.

27. Устименко О. В. Моніторинг національної безпеки як складова механізму стратегічного планування / О.В. Устименко // Вісник НАДУ, 2016. – № 4. – С. 50–55.

28. Ситуаційні центри. Теорія і практика / За ред. А.О. Морозова, Г.Є. Кузьменко, В.А. Литвинова. – Київ: СП «Інтертехнодрук», 2009. – 348 с.

29. Морозов А.А. Ситуационные центры. Понятия и определения / А.А. Морозов // Математичні машини і системи, 2016. – № 1. – С. 48-54.

30. Чеховська М.М. Міжнародний досвід створенні ситуаційних центрів у процесі без пекового супроводу реалізації національних інтересів / М.М. Чеховська // Порівняльно-аналітичне право, 2014. – №4. – С.230-232.

31. Марутян Р.Р. Ситуаційні центри як основа стратегічного управління у сфері національної безпеки / Р.Р. Марутян: [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://www.dsaua.org/index.php?option=com_content&view=article&id=171:2012-10.

32. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 25 сычня 2015 року "Про створення та забезпечення діяльності Головного ситуаційного центру України " [Електронний ресурс]: Указ Президента України від 28 лютого 2015 року № 115/2015 / Президент України. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/115/2015#n2>.

References.

1. Special Monitoring Mission in Ukraine (2018), "Report of the OSCE Special Monitoring Mission in Ukraine as of November 19, 2018", available at: <http://www.osce.org/special-monitoring-mission-to-ukraine/403604>. (Accessed 08 May 2019).

2. Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (2018) "Report on the Situation of Human Rights in Ukraine, February 16 - May 15, 2018", available at: https://www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/ReportUkraine16Nov2018-15Feb2019_Ukrainian.pdf. (Accessed 08 May 2019).

3. Radiosvoboda (2018). "The president told how many Ukrainian soldiers were killed in the Donbass", available at: <https://www.radiosvoboda.org/a/news-donbas/29498873.html>. (Accessed 08 May 2019).

4. The official cite of State Emergency Service of Ukraine (2017). "Public report of the chairman of the SESU on the results of the activities of the State Emergency Service of Ukraine in 2016", available at: <https://www.dsns.gov.ua/files/2017/2/22/2016.pdf>. (Accessed 08 May 2019).

5. The official cite of State Emergency Service of Ukraine (2018). "Public report of the chairman of the SESU on the results of the activities of the State Emergency Service of Ukraine in 2017", available at: [https://www.dsns.gov.ua/files/2018/1/26/Zvit%202017\(%D0%9A%D0%9C%D0%A3\).pdf](https://www.dsns.gov.ua/files/2018/1/26/Zvit%202017(%D0%9A%D0%9C%D0%A3).pdf). (Accessed 08 May 2019).

6. The official cite of State Emergency Service of Ukraine (2019). "Public report of the chairman of the SESU on the results of the activities of the State Emergency Service of Ukraine in 2018", available at: <https://www.dsns.gov.ua/files/2019/1/18/321/%D0%9F%D1%83%D0%B1%D0%BB%D1%96%D1%87%D0%BD%D0%B8%D0%B9%20%D0%B7%D0%B2%D0%B8%D1%82%20%D0%B7%D0%B0%202018%20%D1%80%D1%96%D0%BA.pdf>. (Accessed 08 May 2019).

7. General Prosecutor's of Ukraine Office (2019). "Consolidated Reports on Criminal Offenses for 2013-2018", [Yedyni zvity pro kryminal'ni pravoporushennya za 2013-2018 rr.], available at: <https://www.gp.gov.ua/ua/stst2011.html>. (Accessed 08 May 2019).
8. Dyehtyar, A.O., Byelay, S.V. (2015), "Investigation of state mechanisms of counteraction to crisis phenomena of socio-economic character in Ukraine: methodological aspect", *Teoriya ta praktyka derzhavnoho upravlinnya i mistsevoho samovryaduvannya: elektronne fakhove vydannya*, [Online], no 1, available at: http://el-zbirn-du.at.ua/2015_1/20.pdf. (Accessed 08 May 2019).
9. Barkovets', A.I., Shvedun, V.O. (2017), "Anti-crisis management in public administration", *Derzhavne upravlinnya u sferi tsyvil'noho zakhystu: nauka, osvita, praktyka: materialy Vseukrayins'koyi naukovo-praktychnoyi internet-konferentsiyi* [Public administration in the field of civil protection: science, education, practice: materials of the All-Ukrainian scientific and practical Internet conference], NU TsZU, Kharkiv, Ukraine, 22–23 Feb. 2017, pp. 197.
10. Zasun'ko, S.S. (2011), "The place and role of public administration in the civil protection system in Ukraine", *Naukovyy visnyk L'vivs'koho derzhavnoho universytetu vnutrishnikh sprav. Seriya: yurydychna*, no 3, L'viv, LDUVS, pp. 101-111.
11. Gizun, A., Lozova, I. (2016), "Analysis of «crisis» definition and basic aspects of business continuing planning concept", *Ukrainian Scientific Journal of Information Security*, vol.22, pp. 99-108.
12. Huta, S.S. (2017), "The concept of "the crisis situation caused by military-political factors", "military-political crisis" in the theory of public administration", *Investytsiyi: praktyka ta dosvid*, no 7, pp.116-120.
13. Ustymenko, O.V. (2018), "Situation centers of state bodies as a reserve system for bringing higher levels of combat readiness of parts and units of the Defense Forces", *Naukovyy chasopys Akademiynatsional'noyi bezpeky*, no 2 (18), pp. 136-148.
14. Sysoyev, V.V. (2016), "Modeling of the logistics management of supplying the forces of the security sector and the state defense in a single logistic system", Abstract of Dr dissertation, mathematical methods, models and information technology in the economy, Kharkiv. Nats. ekon. un-t im. Semena Kuznetsya. Kharkiv, Ukraine.
15. Rolin, I.F., Morozov, I.Ye. (2011), "Analysis of the logistics system of the internal troops of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine", *Chest' i zakon*, no 2, Kharkiv, pp. 75-82.
16. Rolin, I.F. (2012), "Formulation of a scientific problem in the theory of logistics of internal troops", *Chest' i zakon*, no 4, Kharkiv, pp. 11-15.
17. Rolin, I.F., Morozov, I.Ye., Temnikov, V.O., Aleksandrov, O.A. (2013), "An overview of the existing scientific and methodical apparatus for the formation of a rational system of rear support for the grouping of internal troops", *Chest' i zakon*, no 1, Kharkiv, pp. 34-39.
18. Rolin, I.F. (2014), "Substantiation of the main structural and functional characteristics of the rear support system of the National Guard of Ukraine", *Chest' i zakon*, no 2. Kharkiv, pp. 28-35.
19. Shmakov, O.M., Rolin, I.F., Morozov, I.Ye. (2015), "Conceptual provisions of the theory of rear support for groups of the National Guard of Ukraine", *Zbirnyk nauk. prats' KhUPS*, vol. 3, Kharkiv, pp.131-136.
20. Chub, I.A., Mykhaylovs'ka, Yu.V., Novozhylova, M.V. (2017), "Formalization of the problem of resource support for the elimination of an anthropogenic emergency", *Zbirnyk naukovykh prats' «Problemy nadzvychaynykh sytuatsiy»*, vol. 25, pp.154-158.
21. Popov, V.M., Chub, I.A., Hudak, R.V. (2017), "Estimation of the efficiency of the distribution of resource support for the elimination of an emergency", *Zbirnyk naukovykh prats' «Problemy nadzvychaynykh sytuatsiy»*, vol. 26, pp. 108-112.
22. Kovbasyuk, Yu. V., Vashchenko, K. O., Surmin, Yu. P. (2012), *Public administration [Derzhavne upravlinnya]*. In 2 vol. Kyiv, Dnipropetrovs'k, NADU, Vol. 1.
23. Solovyov, V.M. (2007), "The concept and essence of the legal regulation of the state administration of Ukraine", *Universytet-s'ki naukovy zapysky*, no 3 (23), pp. 27-33.
24. Aristova, A.I. (2011), "Regulatory and Legal Support of Civil Service in Ukraine", *Yurydychna nauka i praktyka*, no 1, 38-44
25. Malikov, V.V. (2014) "Administrative and legal regulation of ensuring public order in Ukraine", *Naukovyy visnyk Mizhnarodnoho humanitarnoho universytetu. Ser.: Yurysprudentsiya*, no 9-2, vol. 1, pp. 92-94.
26. Babkov, Yu. P., Adamchuk, M.M. (2016), "Approaches to decision-making in responding to crisis situations that threaten the national security of Ukraine", *Status and Prospects for the Reform of the Security and Defense Sector of Ukraine: Materials International. sciences. conf.* [Stan ta perspektyvy reformuvannya sektoru bezpeky i oborony Ukrainy: materialy Mizhnar. nauk.-prak. konf.], 25–26 Nov. 2016, Kyiv, Ukraine, pp. 24-27.
27. Ustymenko, O. V. (2016), "Monitoring of national security as a component of the strategic planning mechanism", *Visnyk NADU*, no 4, pp. 50–55.
28. Morozova, A.O., Kuz'menko, H.Ye., Lytvynova, V.A. (2009), "Situation centers. Theory and practice [Sytuatsiyni tsentry. Teoriya i praktyka]. Kyiv, Ukraine.
29. Morozov, A.A. (2016), "Situation centers. Concepts and definitions", *Matematychni mashyny i systemy*, no 1, pp. 48-54.
30. Chekhovs'ka, M.M. (2014), "International experience creating situational centers in the process without a pecking support for the realization of national interests", *Porivnyal'no-analitychne pravo*, no 4, pp. 230-232.

31. Marutyan, R.R. (2012), " Situation centers as the basis of strategic management in the field of national security", available at: http://www.dsaua.org/index.php?option=com_content&view=article&id=171:2012-10. (Accessed 08 May 2019).

32. President of Ukraine (2015), The Decree of the President of Ukraine "About Creation and Maintenance of the Main Situational Center of Ukraine", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/115/2015#n2>. (Accessed 08 May 2019).

Стаття надійшла до редакції 10.05.2019 р.