



О. В. Лавніченко



О. Г. Бондаренко



А. В. Чухлатий

ФОРМУВАННЯ ХАРАКТЕРИСТИК РЕЖИМІВ ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ГВАРДІЇ УКРАЇНИ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ

Розглянуто особливості процесу виконання завдань силами Національної гвардії України у сфері державної безпеки. Встановлено взаємодію між НГУ та державною системою цивільного захисту в частині виконання завдань з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій. Обґрунтовано підходи до визначення режимів функціонування НГУ у сфері державної безпеки, які розглядаються з точки зору виникнення усіх надзвичайних ситуацій у відповідності із визначеною у державі класифікацією. Проаналізовано режими діяльності для органів управлінь НГУ всіх рівнів (залежно від масштабів та особливостей надзвичайних ситуацій, що прогнозуються або виникли), виділено їх специфічні риси. На підставі визначених режимів функціонування НГУ надано розгорнуту характеристику режимів управління.

Ключові слова: сфера державної безпеки, Національна гвардія України, режим діяльності, режим повсякденної діяльності, режим підвищеної готовності, режим діяльності за умов надзвичайних ситуацій, режим діяльності за умов надзвичайного стану, режим діяльності за умов воєнного стану.

Постановка проблеми. Процес виконання завдань силами Національної гвардії України (НГУ) у сфері державної безпеки, зокрема з охорони громадського порядку і боротьби зі злочинністю, має різнобічний, багатогранний характер; при цьому обстановка, в якій виконуються ці завдання, часто не прогнозована і не передбачувана у своєму розвитку. Раптові зміни й ускладнення обстановки спричинені виникненням різних надзвичайних умов, які можуть мати місце як на окремих об'єктах, у населених пунктах, районах і областях, так і в певних регіонах чи на території всієї держави.

Сили НГУ зобов'язані кваліфіковано діяти у сфері державної безпеки як у звичайних, так і в особливих умовах, у тому числі й під час надзвичайних (екстремальних) ситуацій, бути готовими до виконання додаткових спеціальних завдань, до роботи з великими моральними і фізичними навантаженнями та в більш складних умовах. Особливе значення для управління силами та засобами, що залучаються до виконання завдань під час виникнення надзвичайних ситуацій, своєчасного прийняття рішення та підготовки сил до застосування має прогнозування оперативної обстановки в районі відповідальності, що ґрунтується на вивченні умов, які утворилися внаслідок надзвичайної події.

Відповідно до законодавства України для ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій створена державна система цивільного захисту, в яку НГУ входить як складова сил безпеки. Проте ця система призначається лише для реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру. Зі свого боку НГУ як військове формування з правоохоронними функціями призначена і для реагування на надзвичайні ситуації соціального і воєнного характеру. У зв'язку з цим режими функціонування НГУ та, зокрема, органів управління слід розглядати з точки зору виникнення усіх надзвичайних ситуацій у відповідності із визначеною у державі класифікацією [1]. Таким чином, наведене вище визначає актуальність дослідження та обґрунтування характеристик режимів діяльності НГУ у сфері державної безпеки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Огляд наукових джерел показав, що проблемам визначення підходів щодо формулювання режимів діяльності НГУ на теперішньому етапі уваги не приділялося. Тому за основу було взято положення нормативних документів, що регулюють діяльність системи цивільного захисту України [1–5].

Разом з цим слід зазначити, що в сучасній науковій літературі частково розглядаються особливості діяльності сил безпеки держави в різних правових режимах. Зокрема, О. Хитра [6] досліджує особливості діяльності Державної служби з надзвичайних ситуацій (ДСНС) щодо реалізації державної політики у сфері цивільного захисту України. Особливості діяльності підрозділів Національної поліції під час запровадження правового режиму воєнного часу вивчає В. Поливанюк [7]. Теоретико-правові засади оперативної діяльності Служби безпеки України аналізує Ю. Найдзон [8]. Визначаючи науковий внесок та глибину вітчизняних напрацювань, маємо наголосити, що проблема дослідження характеристик режимів діяльності НГУ у сфері державної безпеки як військового формування з правоохоронними функціями, яке, відповідно до законодавства України, є складовою сил безпеки держави, залишається недостатньо вивченим.

Метою статті є обґрунтування підходів щодо визначення режимів функціонування НГУ у сфері державної безпеки в різних умовах обстановки та аналіз основних характеристик режимів управління.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до Кодексу цивільного захисту України [3], залежно від масштабів та особливостей надзвичайних ситуацій (НС), що прогноуються або виникли, для органів управління всіх рівнів можуть бути встановлені такі режими діяльності:

Режим повсякденної діяльності – у разі нормальної суспільно-політичної, радіаційної, хімічної, біологічної обстановки.

Режим повсякденної діяльності характеризується відсутністю інформації про явні ознаки загрози виникнення НС. Завдання системи управління в цих умовах полягає в протиаварійному попереджувальному плануванні. Його основними цілями є:

- збір інформації для прогнозування можливих масштабів НС;
- накопичення ресурсів, необхідних для її ліквідації, розробка сценаріїв дій у разі виникнення НС, які дають змогу ефективно реагувати на очікувані проблеми;
- паспортизація і категорування підприємств, цехів, дільниць, технологій, регіонів тощо.

У цьому режимі визначаються і створюються законодавчі, нормативні та економічні механізми, спрямовані на мінімізацію ризику та збитків від НС.

Превентивний план має бути достатньо гнучким, щоб на його основі в разі потреби можна було б побудувати конкретну програму дій, що включає термінові заходи з проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт. Цінність такого плану в момент виникнення НС полягає в тому, що він скоротить до мінімуму час збору інформації та прийняття необхідних оперативних рішень.

У разі істотного погіршення суспільно-політичної обстановки в місті, районі, регіоні, державі, радіаційної, хімічної, біологічної обстановки з одержанням прогнозної інформації щодо можливості виникнення НС або її виникнення, НГУ як складова сил безпеки починає готуватися до виконання завдань у надзвичайних ситуаціях. При цьому органи управління можуть бути переведені на посилений варіант в очікуванні сигналу на дії за призначенням за таких умов. Тобто військові частини НГУ перебувають у режимі підвищеної готовності.

Режим підвищеної готовності – режим діяльності, який характеризується істотним погіршенням суспільно-політичної обстановки в місті, районі, регіоні, державі, радіаційної, хімічної, біологічної обстановки з одержанням прогнозної інформації щодо можливості виникнення НС.

Режим підвищеної готовності характеризується наявністю інформації про ознаки загрози виникнення НС. Завданнями системи в цьому режимі є розробка і здійснення планів заходів з попередження чи зменшення масштабів НС на підставі заздалегідь підготовлених сценаріїв її розвитку та дій у відповідь. Вона повинна виявляти моменти виникнення та ознаки розвитку НС, а також швидко реагувати на мінливу обстановку.

Без необхідної інформації неможливо організувати системи раннього попередження. Час, коли накопичилися дані, свідчить про те, що погіршення ситуації стає незворотним і необхідним є прийняття контрзаходів – назовемо це моментом початку розвитку НС. Цей момент є найвідповідальнішим, небезпечним і критичним насамперед для осіб, які першими повинні зреагувати на виникнення НС. На жаль, численні приклади як у нашій країні, так і за кордоном показують, що навіть достовірної та чіткої інформації нерідко виявляється недостатньо для того, щоб керівництво негайно відреагувало на НС, що виникло, вдавшись до оперативних та ефективних дій у відповідь.

Основні причини запізнювання відповідних дій такі:

- інерційність інформаційної системи. Потрібен час для спостереження, обробки його результатів та передачі отриманої інформації керівництву. Керівникам також потрібен час на обмін інформацією між собою і вироблення спільної позиції;

— необхідність перевірки і підтвердження достовірності інформації про виникнення НС. Типова помилка багатьох керівників полягає в тому, що навіть у разі абсолютно достовірної інформації вони сумніваються в реальності виникнення НС, ратують за те, щоб ще трохи почекати і подивитися, чи не зникне ця загроза сама собою. Яскравим прикладом, що підтверджує це положення, є ситуація, що склалася на Чорнобильській АЕС після вибуху реактора на четвертому енергоблоці: шматки радіоактивного графіту на території Чорнобиля не стали достатнім доказом того, що відбулася трагедія, навіть для фахівців-ядерників;

— психологічні особливості людини. Запізнення адекватної реакції на НС пов'язане з неприйняттям незвичного, оскільки більшість причетних до НС, як і всі люди, звикли довіряти минулому, звичному досвіду і відкидати незвичайне, нове, вважаючи його неймовірним.

Для того, щоб повністю використовувати наявні можливості, необхідно підвищувати готовність керівників до роботи в умовах високого ступеня невизначеності. У цьому випадку важливою професійною навичкою стає вміння брати до уваги довгострокові прогнози, незважаючи на їх розпливчастість і неповноту.

У разі виникнення НС і створення умов до залучення НГУ для реагування на них, сили НГУ переводяться у готовність № 1 і приступають до виконання певних завдань. Тобто сили НГУ діють у режимі діяльності за умов надзвичайних ситуацій.

Режим діяльності за умов надзвичайних ситуацій – режим діяльності, який характеризується виникненням надзвичайних ситуацій і реагуванням на них. Режим надзвичайної ситуації встановлюється під час виникнення та у ході ліквідації НС. Завдання системи управління в цьому режимі: оперативні дії із захисту об'єктів різного типу (населення, будівель, споруд, посівів, худоби та ін.) від уражальних чинників, проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт.

Практика показує, що найбільш складним є початковий період виникнення НС. Відсутність достовірних відомостей про ситуацію є живильним середовищем для виникнення і поширення різних чуток; полярних оцінок, які претендують на достовірність. Останні з великими труднощами піддаються коригуванню; достовірна компетентна інформація практично не сприймається. Зміна думок і установок, що склалася в початковий період, досягається лише систематичними цілеспрямованими зусиллями, оскільки необхідне подолання сформованих упереджень. З метою формування адекватного уявлення про ситуацію і умови роботи слід практикувати відкрите обговорення конкретних проблем. Тому дуже важливо в початковий період НС, за можливості, ввести громадськість у суть справи, забезпечити її необхідною інформацією, зайняти якоюсь корисною справою, допомогти подолати природне хвилювання і сприяти формуванню впевненості в собі та в силах безпеки держави. У разі оновлення особового складу працюючих в умовах НС весь цей процес потрібно повторювати.

Основними загрозами та викликами перед НГУ у цей період слід визначити такі:

— небезпека. Її ступінь в умовах НС може бути різною (від безпосередньої небезпеки для життя до найлегших форм хвороби). Емоційний вплив небезпечних факторів на людину визначається не тільки їх об'єктивним рівнем, а й особистим уявленням людини про те, яку загрозу їй це несе;

— дефіцит часу. Більшість робіт в умовах НС необхідно виконувати або в мінімальні, або в строго визначені терміни. Дефіцит часу складається з трьох основних складових: реально існуючий дефіцит, що залежить від ситуації, що склалася; дефіцит, пов'язаний з термінами перебування співробітників («ліміт безпеки») в зоні НС і змінністю команд (додатковий час на адаптацію, ознайомлення з ситуацією тощо); дефіцит, який визначається особливостями психологічного стану і підготовки співробітників.

До основних чинників, які впливають на діяльність сил НГУ, слід віднести такі:

— особливості виконуваної роботи та її організації. Під час ліквідації НС доводиться виконувати великий обсяг фізичної та інтелектуальної роботи, як правило, незвичайної. Далеко не завжди є зрозумілим, що слід робити. Проте навіть якщо ясно, що потрібно робити, не завжди є чітке уявлення, як і яким чином діяти. Способи вирішення проблем, що виникають, часто визначаються методом спроб і помилок. При цьому швидко, а часом – необґрунтовано, змінюються покладені завдання. Нелегка по суті робота обтяжується від'ємними враженнями від безплідно витрачених зусиль і нераціональних управлінських рішень;

— відносна ізоляція. Особи, що беруть участь у ліквідації НС, протягом деякого (іноді тривалого) часу перебувають у певній ізоляції. Негативний вплив останньої посилюється відривом від звичної системи трудових і соціальних відносин, необхідністю підпорядкування новій системі вимог, обмеженням свободи переміщення і досить жорсткими регламентаціями поведінки;

– відповідальність. Як правило, роботи з ліквідації НС перебувають у центрі суспільної уваги. Участь у таких роботах сприймається, з одного боку, як справа честі і предмет гордості, а з іншого – як джерело небезпеки і ризику для здоров'я. Тому участь у роботах з ліквідації НС не повинна бути примусовим обов'язком. Вона має розглядатися як відповідальне доручення, яке не можна виконати недобросовісно, оскільки вартість неякісного виконання завдань дуже висока.

У випадку запровадження правового режиму надзвичайного стану НГУ в цілому та Головному управлінню НГУ (ГУ НГУ) законодавством надаються певні повноваження. Таким чином, можна стверджувати, що НГУ та її органи управління перебувають у режимі діяльності за умов надзвичайного стану.

Режим діяльності за умов надзвичайного стану – встановлюється в ГУ НГУ, територіальних управліннях оперативно-територіальних об'єднань НГУ (ТУ ОТО НГУ), управліннях з'єднань та військових частин після його запровадження в Україні або на її окремих територіях у порядку, визначеному Конституцією України та Законом України «Про правовий режим надзвичайного стану».

Окремо слід розглядати умови, які характеризуються станом війни, тобто у воєнному стані, в якому взагалі змінюється обстановка в державі і має місце суттєва різниця від мирних умов, навіть і за надзвичайного стану. Завдяки цьому НГУ як складова сил оборони діє в режимі діяльності за умов воєнного стану.

Режим діяльності за умов воєнного стану – встановлюється в ГУ НГУ, ТУ ОТО НГУ, управліннях з'єднань та військових частин після його запровадження в Україні або на її окремих територіях у порядку, визначеному Конституцією України та Законом України «Про правовий режим воєнного стану».

У кожному режимі на НГУ у складі угруповання органів внутрішніх справ або сил безпеки і оборони покладаються спеціальні додаткові завдання:

1. У режимі повсякденної діяльності:

– ведення спостереження і здійснення контролю, у межах своєї компетенції, за станом оперативної обстановки на території держави;

– розробка й виконання цільових і науково-технічних програм, робіт, заходів щодо запобігання, у межах своєї компетенції, надзвичайним ситуаціям, забезпечення безпеки і захисту населення;

– удосконалення процесу підготовки сил та засобів НГУ до дій в умовах;

– забезпечення високої готовності органів управління, сил і засобів НГУ до охорони громадського порядку, до дій в умовах надзвичайних ситуацій.

2. У режимі підвищеної готовності здійснення заходів, визначених режимом повсякденної діяльності та додатково:

– розгортання діяльності оперативних груп (у разі необхідності – в цілодобовому режимі), формування мобільних груп для з'ясування стану обстановки на місці події (можливої події), підготовка пропозицій щодо нормалізації обстановки;

– приведення в стан підвищеної готовності наявних сил та засобів, створення резервів на випадок ускладнення обстановки, уточнення планів їх дій, визначення порядку передислокації до району НС;

– участь, у межах своєї компетенції, у розробці заходів щодо захисту населення і територій, забезпечення стійкого функціонування об'єктів життєдіяльності.

3. У режимі діяльності за умов надзвичайної ситуації:

– переміщення зведених загонів військових частин та з'єднань до районів НС;

– відповідно до Класифікатора НС [1], у межах своєї компетенції, визначення рівня конкретної НС, інформування відповідних органів управління про її виникнення;

– організація роботи, пов'язаної з локалізацією або ліквідацією наслідків НС, залучення до цього необхідних сил і засобів;

– у межах своєї компетенції, участь в організації та виконанні робіт, спрямованих на забезпечення сталого функціонування об'єктів економіки та життєзабезпечення;

– здійснення постійного контролю за станом оперативної обстановки в зоні НС, прогнозування її розвитку, а в разі ускладнення – забезпечення своєчасного реагування з метою її стабілізації.

4. У режимі діяльності за умов надзвичайного стану:

– здійснення, у межах своєї компетенції, заходів, передбачених Законом України «Про правовий режим надзвичайного стану».

5. У режимі діяльності за умов воєнного стану:

– здійснення, у межах своєї компетенції, заходів, передбачених Законом України «Про правовий

режим воєнного стану», та планів участі в територіальній обороні.

На підставі визначених режимів функціонування НГУ є можливим дати розгорнуту характеристику режимів управління, яка наведена в табл. 1.

Таблиця 1 – Характеристика режимів управління відповідно до визначених режимів діяльності НГУ

Характеристика, зміст	Режим повсякденної діяльності	Режим підвищеної готовності	Режим діяльності за умов надзвичайних ситуацій	Режим діяльності за умов надзвичайного стану	Режим діяльності за умов воєнного стану
Культура фірмового поведіння	Орієнтована на виконання планових завдань, успіх визначається ефективністю виконання завдань	Орієнтована на стратегію (гнучкість), успіх визначається винахідливістю, створенням нових можливостей, прогнозуванням	Орієнтована на стратегію (гнучкість), успіх визначається винахідливістю, створенням нових можливостей, прогнозуванням	Орієнтована на стратегію (гнучкість), успіх визначається винахідливістю, створенням нових можливостей, прогнозуванням	Орієнтована на стратегію (гнучкість), успіх визначається винахідливістю, створенням нових можливостей, прогнозуванням
Характеристики керуючої особи	Уміння досягти визначеної мети, контролювати підлеглих	Оперативне й гнучке реагування на зміну обстановки, готовність до початку дій у складних умовах, доброзичливе лідирування в колективі	Оперативне й гнучке реагування на зміну обстановки, готовність до початку дій у складних умовах, доброзичливе лідирування в колективі	Оперативне й гнучке реагування на зміну обстановки, готовність до початку дій у складних умовах, доброзичливе лідирування в колективі	Оперативне й гнучке реагування на зміну обстановки, готовність до початку дій у складних умовах, доброзичливе лідирування в колективі
Основні методи управління	Довгострокове планування, контроль	Завчасне планування, управління й контроль	Уточнення рішення або прийняття його знову в повному обсязі, управління й контроль	Уточнення рішення або прийняття його знову в повному обсязі, управління й контроль	Уточнення рішення або прийняття його знову в повному обсязі, управління й контроль
Типові структури управління	Лінійно-функціональні, дивізійні	Лінійно-функціональні, дивізійні	Матричні, множинні	Матричні, множинні	Лінійно-функціональні, дивізійні. Матричні, множинні
Динамічність структури управління	Стабільна	Динамічна	Динамічна	Динамічна	Стабільно-динамічна
Характер влади	Централізація управління з наданням підлеглим ініціативи у визначенні способів виконання покладених їм завдань	Оперативне й гнучке реагування на зміну обстановки	Оперативне й гнучке реагування на зміну обстановки	Оперативне й гнучке реагування на зміну обстановки	Оперативне й гнучке реагування на зміну обстановки

Висновки

Таким чином, режими діяльності Національної гвардії України у сфері державної безпеки мають свої особливості, специфіку функціонування в різних умовах оперативної обстановки. При цьому за точку відліку беруться умови, які характеризуються як середньостатистичні, тобто вводиться пороговий рівень.

Найважливішими завданнями сил НГУ в розглянутих умовах є:

— забезпечення громадського порядку і безпеки громадян, охорони матеріальних та культурних цінностей у зоні НС;

— боротьба зі злочинністю в зоні НС;

— надання допомоги службам, що беруть участь у рятувальних та інших невідкладних роботах.

Завдяки безперервності завдань, які виконуються, а також залежно від стану розвитку оперативної обстановки, НГУ має розгалужену систему функціонування, в якій кожний режим функціонування передбачає своє специфічне планування та управління.

Напрямок подальших досліджень із зазначеної проблематики є наукове обґрунтування методів, способів і форм службово-бойової діяльності як сил безпеки в цілому, так і НГУ зокрема, відповідно до всіх правових режимів, визначених законодавством, а також всіх режимів діяльності, у тому числі під час реагування на кризові ситуації мирного та воєнного часу.

Перелік джерел посилання

1. Національний класифікатор України. Класифікатор надзвичайних ситуацій ДК 019:2010 [чинний від 01.01.2011] : наказ Держспоживстандарту України від 11.10.2010 р. № 457.

2. Про затвердження Інструкції про порядок взаємодії між Державною службою України з надзвичайних ситуацій, Національною поліцією України та Національною гвардією України у сфері запобігання і реагування на надзвичайні ситуації, пожежі та небезпечні події : наказ МВС від 22.08.2016 р. № 859.

3. Кодекс цивільного захисту України. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2013. № 34–35. Ст. 458.

4. Положення про єдину державну систему цивільного захисту : затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 09.01.2014 р. № 11.

5. Про затвердження Положення про функціональну підсистему забезпечення охорони публічного (громадського) порядку і організації безпеки дорожнього руху єдиної державної системи цивільного захисту : наказ МВС від 04.10.2019 р. № 835.

6. Хитра О. Л. Особливості діяльності Державної служби з надзвичайних ситуацій (ДСНС) щодо реалізації державної політики у сфері цивільного захисту України. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права. Серія економічна. Серія юридична*. 2022. Вип. 32. С. 212–219.

7. Поливанок В. Д. Особливості діяльності підрозділів Національної поліції під час запровадження правового режиму воєнного часу. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 6. С. 444–446.

8. Найдьон Ю. Теоретико-правові засади оперативної діяльності Служби безпеки України. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 9. С. 202–206.

Стаття надійшла до редакції 01.08.2023 р.

UDC 35.071.1: 355.426.4:519.816

О. Lavnichenko, O. Bondarenko, A. Chuhlatii

FORMATION OF THE NATIONAL GUARD OF UKRAINE ACTIVITY MODES CHARACTERISTICS IN THE SPHERE OF STATE SECURITY

The process of carrying out tasks by the forces of the National Guard of Ukraine (NGU) in the sphere of state security, namely, the protection of public order and the fight against crime, has a versatile, multifaceted nature. At the same time, the environment in which these tasks are performed is often unpredictable and unpredictable in its development. In accordance with the legislation of Ukraine, a state

system of civil defense was created to eliminate the consequences of emergency situations, in which the NGU is a part of the forces. Modes of functioning of NGUs in the sphere of state security, in particular, management bodies should be considered from the point of view of the occurrence of all emergency situations in accordance with the defined classification in the state. Depending on the scale and characteristics of emergency situations that are predicted or have arisen, the following modes of operation may be established for the management bodies of NGU at all levels: the mode of everyday operation, the mode of heightened readiness, the mode of operation under conditions of emergency situations, the mode of operation under conditions of a state of emergency, the mode of operation under martial law. The main factors that influence the activities of the NGU forces are described. In each mode, special additional tasks are assigned to the NGU as part of the group of security forces and defense forces. On the basis of the defined modes of operation of the NGU, it becomes possible to give a detailed description of the management modes. On the basis of the above, the article substantiates the NGU activity modes' characteristics in the sphere of state security.

Keywords: *sphere of state security, National Guard of Ukraine, mode of operation, mode of everyday activity, mode of heightened readiness, mode of operation under conditions of emergency situations, mode of operation under conditions of a state of emergency, mode of operation under conditions of martial law.*

Лавніченко Олександр Васильович – заслужений працівник освіти України, кандидат військових наук, доцент, професор кафедри оперативного мистецтва Національної академії Національної гвардії України

<https://orcid.org/0000-0001-7873-6809>

Бондаренко Олександр Геннадійович – доктор наук з державного управління, доцент, начальник кафедри оперативного мистецтва Національної академії Національної гвардії України

<https://orcid.org/0000-0003-1755-3333>

Чухлатий Андрій Валерійович – доцент кафедри оперативного мистецтва Національної академії Національної гвардії України

<https://orcid.org/0000-0001-1095-1657>