

НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА

МАКАРОВ ЄВГЕНІЙ ОЛЕКСАНДРОВИЧ

УДК 342.9

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПЛАНУВАННЯ
У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ**

12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право

**Автореферат
дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата
юридичних наук**

Київ – 2025

Дисертацією є рукопис

Робота виконана в Науково-дослідному інституті публічного права

Науковий керівник

доктор юридичних наук, старший дослідник

Мельник Вадим Іванович,

Науково-дослідний інститут публічного права,
провідний науковий співробітник

Офіційні опоненти:

доктор юридичних наук, професор

Гаруст Юрій Віталійович,

Національний університет оборони України,

заступник начальника кафедри військового права та правоохоронної діяльності

кандидат юридичних наук, доцент

Білик Вадим Миколайович,

Національна академія внутрішніх справ,
доцент кафедри поліцейського права

Захист відбудеться «7» лютого 2025 р. о 9⁰⁰ годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 26.503.01 у Науково-дослідному інституті публічного права за адресою: 03037, м. Київ, проспект Повітряних Сил, 31

З дисертацією можна ознайомитися в бібліотеці Науково-дослідного інституту публічного права за адресою: 03035, м. Київ, вул. Георгія Кірпи, 2А

Автореферат розісланий «30» грудня 2024 р.

Учений секретар
спеціалізованої вченої ради

Ксенія КУРКОВА

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Обґрунтування вибору теми дослідження. Поточна безпекова обстановка в Україні та світі характеризується стрімкими геополітичними перетвореннями, зростанням глобальної взаємозалежності держав, а також розширенням ризиків і загроз у сфері національної та колективної безпеки. За таких умов планування у сфері національної безпеки стає ключовим інструментом публічного адміністрування, від ефективного використання якого значною мірою залежить практична здатність держави до своєчасного й раціонального реагування на зовнішні та внутрішні безпекові виклики. Особливо актуальним це питання постає щодо України, у якій триває повномасштабна війна, низка територій перебуває в умовах тимчасової окупації, відбуваються процеси європейської та євроатлантичної інтеграції.

Комплексне наукове дослідження адміністративно-правових засад планування у сфері національної безпеки дозволяє виконати низку стратегічно важливих завдань. По-перше, розроблення науково обґрунтованих підходів до правового регулювання ефективної реалізації функції планування сприятиме зниженню рівня непередбачуваності зовнішньої та внутрішньої безпекової обстановки, дозволяючи державі більш точно прогнозувати й запобігати потенційним загрозам і ризикам у сфері національної безпеки. По-друге, поглиблене розуміння сутності цих засад у контексті воєнного стану уможливить удосконалення інструментарію забезпечення національної безпеки з огляду на мінливість безпекової обстановки, різноманіття ризиків та обмеженість людських, фінансових, матеріально-технічних та інших ресурсів. По-третє, науково вивірені зміни нормативно-правового та інституційного забезпечення реалізації функції планування у сфері національної безпеки, що можливо досягти внаслідок комплексного дослідження цих адміністративно-правових засад, дозволять державі оперативно, пропорційно й ефективно реагувати на актуальні виклики, підвищуючи готовність держави та суспільства до гнучкого й раціонального використання власного потенціалу в умовах відсічі збройній агресії та подолання її наслідків. По-четверте, комплексне наукове дослідження адміністративно-правових засад планування сприятиме узгодженню національних пріоритетів у сфері національної безпеки з потенційними міжнародними зобов'язаннями України, зокрема з пріоритетами колективної безпеки Європейського Союзу та Організації Північноатлантичного договору.

Зв'язок теми дисертації із сучасними дослідженнями. Додатково актуалізує дослідження той факт, що сучасні адміністративно-правові засади планування у сфері національної безпеки України донині не слугували предметом окремого дисертаційного дослідження. Водночас окремі аспекти адміністративно-правового регулювання планування національної безпеки висвітлено в працях низки юристів-адміністративістів, серед яких О. В. Батраченко, О. І. Безпалова, В. М. Білик, Г. С. Буга, Ю. В. Гаруст, Є. А. Гетьман, О. В. Джафарова, О. Ю. Дрозд, Д. І. Єрмаков, Ю. О. Загуменна, О. Ф. Кобзар, Є. В. Кобко, В. Ю. Кобринський, О. О. Козенко, К. О. Кривошеєв, В. І. Курило,

М. О. Лавренчук, В. О. Лагодіна, В. А. Ліпкан, В. В. Макаруч, А. А. Манжула, В. І. Мельник, А. Г. Мосейко, І. В. Наконечна, А. А. Нікітін, Ю. М. Павлютін, Г. О. Пономаренко, Є. Ю. Соболю, А. В. Стебляню, В. М. Столбовий, С. В. Чумаченко, Р. В. Шаповал, С. О. Шатрава, М. О. Щирук, І. П. Яковлев та ін. Не применшуючи наукового внеску у вирішення цього питання цих дослідників, слід зауважити, що адміністративно-правові засади планування у сфері національної безпеки – це надзвичайно важливе та складне питання, яке потребує ретельного дослідження, у якому буде інтегровано накопичений теоретичний та практичний досвід, сформульована цілісна наукова думка про сутність, проблеми та перспективи розвитку відповідних адміністративно-правових інститутів. З огляду на викладене, наявні наукові напрацювання вітчизняних і зарубіжних науковців, а також практичний досвід функціонування органів публічної служби у цій сфері забезпечують міцну теоретичну та практичну основу для формування оновленого наукового розуміння відповідних галузевих засад.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційне дослідження спрямоване на реалізацію Цілей сталого розвитку України на період до 2030 року, затверджених Указом Президента України від 30 вересня 2019 року № 722/2019; Плану України, схваленого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18 березня 2024 року № 244-р; Стратегії національної безпеки України, затвердженої Указом Президента України від 14 вересня 2020 року № 392/2020; Національної стратегії у сфері прав людини, затвердженої Указом Президента України від 24 березня 2021 року № 119/2021.

Дисертацію виконано відповідно до плану науково-дослідної роботи Науково-дослідного інституту публічного права «Правове забезпечення прав, свобод та законних інтересів суб'єктів публічно-правових відносин» (номер державної реєстрації 0120U105390).

Мета й завдання дослідження. *Мета* дисертації полягає в тому, щоб на основі аналізу чинного національного й міжнародного законодавства, узагальнення практики його реалізації, наявних наукових розробок визначити зміст та особливості адміністративно-правових засад планування у сфері національної безпеки та виробити пропозиції щодо їх удосконалення.

Реалізація поставленої мети передбачає виконання таких *завдань*:

- визначити поняття та сутність функції планування забезпечення національної безпеки та її місце в системі функцій держави;
- проаналізувати стан наукового розроблення питання забезпечення національної безпеки;
- розкрити завдання, ризики та визначення пріоритетів забезпечення національної безпеки за допомогою функції планування;
- розглянути нормативно-правові засади реалізації функції планування щодо забезпечення національної безпеки;
- визначити поняття та види адміністративно-правових відносин щодо реалізації функції планування у сфері національної безпеки;
- схарактеризувати систему суб'єктів реалізації функції планування у сфері національної безпеки та їх адміністративно-правовий статус;

- дослідити форми й методи реалізації функції планування у сфері національної безпеки;
- узагальнити зарубіжний досвід реалізації функції планування у сфері національної безпеки та можливості його адаптації в національну правову систему;
- з'ясувати критерії ефективності оцінки безпекової обстановки у сфері національної безпеки;
- визначити шляхи розвитку адміністративно-правового регулювання реалізації функції планування у сфері національної безпеки в умовах режиму воєнного стану.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають у процесі здійснення реалізації функції планування у сфері національної безпеки.

Предмет дослідження – адміністративно-правові засади планування у сфері національної безпеки.

Методи дослідження. Методологічну основу дисертації становить комплекс застосованих під час дослідження наукових методів і підходів, притаманних юридичній науці загалом та науці адміністративного права зокрема, що уможливили вивчення предмета дослідження. Зокрема, *діалектичний* метод дозволив проаналізувати поняття функції планування забезпечення національної безпеки, завдань, ризиків і пріоритетів забезпечення національної безпеки за допомогою цієї функції, адміністративно-правових відносин щодо реалізації функції планування у сфері національної безпеки (підрозділи 1.1, 1.3, 2.1). Завдяки *структурно-логічному* й *порівняльно-правовому* методам, а також методам *класифікації* та *групування* встановлено ризики забезпечення національної безпеки за допомогою функції планування (підрозділ 1.3), окреслено характеристику стану наукового розроблення питання забезпечення національної безпеки (підрозділ 1.2), нормативно-правових засад реалізації функції планування в зазначеній сфері (підрозділ 1.4), класифіковано види адміністративно-правових відносин щодо реалізації функції планування у сфері національної безпеки (підрозділ 2.1), форми, методи й суб'єкти реалізації функції планування у сфері національної безпеки (підрозділ 2.2, 2.3), критерії ефективності оцінки безпекової обстановки в цій сфері (підрозділ 3.2). *Компаративний* метод дав змогу на основі порівняння зарубіжного досвіду розробити пропозиції щодо вдосконалення правового регулювання реалізації функції планування у сфері національної безпеки (підрозділи 3.1, 3.3).

Емпірична база дослідження ґрунтується на науковій літературі, публікаціях у періодичних і довідкових виданнях, аналітичних довідках.

Наукова новизна отриманих результатів полягає в тому, що дисертація є одним з перших у вітчизняній юридичній науці комплексних досліджень адміністративно-правових засад планування у сфері національної безпеки. У результаті проведеного дослідження сформульовано низку наукових положень і висновків, зокрема:

уперше:

– сформульовано визначення і сутність функції планування забезпечення національної безпеки як міжсекторної функції (підфункції), що інтегрує основні та спеціальні функції держави у сферу національної безпеки, впливаючи на всі аспекти діяльності органів публічної служби та будучи спрямованою на забезпечення належної безпекової обстановки у сфері національної безпеки, зокрема шляхом планування економічної, соціальної, екологічної, інформаційної безпеки, культурного розвитку населення, оборони держави тощо. Значущість вказаної функції в системі функцій держави полягає в тому, що вона відображає її важливий концептуально-стратегічний характер; дозволяє консолідувати й координувати потенціал органів публічної служби в контексті забезпечення безпекової обстановки у сфері національної безпеки; посилює адаптивність основних і спеціальних функцій держави;

– встановлено критерії ефективності оцінки безпекової обстановки у сфері національної безпеки як сукупність стандартів, показників і принципів, за якими визначають сутнісну якість, а також результативність процесу оцінки поточної ситуації у сфері національної безпеки та її забезпечення. Виокремлено такі критерії: юридичної відповідності, точності й достовірності інформації, повноти та всебічної оцінки, своєчасності оцінки, релевантності та цільової спрямованості, послідовності й системності, прогностичності, економічної ефективності й соціальної прийнятності;

– сформульовано пропозиції щодо розвитку адміністративно-правового регулювання реалізації функції планування у сфері національної безпеки в умовах режиму воєнного стану, а саме: концептуально-стратегічного рівня (розроблення Концепції планування забезпечення національної безпеки в умовах режиму воєнного стану); законодавчого рівня (створення законів України «Про планування»; «Про громадянське суспільство», що міститиме розділ «Участь суб'єктів громадянського суспільства у сфері національної безпеки та оборони»; «Про лобізм у сфері національної безпеки та оборони»); підзаконного рівня (створення Положення про Єдиний центр планування сектору безпеки і оборони та Положення про визначення ефективності оцінки безпекової обстановки у сфері національної безпеки);

удосконалено:

– наукове розуміння комплексу нормативно-правових засад реалізації функції планування щодо забезпечення національної безпеки як системно впорядковану сукупність правових норм, що закріплюють і визначають порядок, умови, механізми, напрями, форми, способи, засоби, суб'єктів тощо аспекти планування як однієї з ключових функцій у системі забезпечення національної безпеки, з урахуванням ієрархічної будови законодавства, юридичної природи нормативних актів, їх предметної спрямованості. Систему цих засад становлять акти: конституційного, законодавчого (ті, що регламентують режим забезпечення національної безпеки; організаційно-інституційну основу забезпечення національної безпеки; окремі правові режими забезпечення національної безпеки)

та підзаконного (концептуально-стратегічні акти; статутні та режимні підзаконні акти) рівнів;

- положення про зміст адміністративно-правових відносин щодо реалізації функції планування у сфері національної безпеки як відносин публічно-правового характеру, узгоджених з принципами та врегульованих нормами адміністративного права, що виникають між суб'єктами владних повноважень, учасниками під час здійснення планування заходів щодо забезпечення національної безпеки України, спрямовані на реалізацію публічних інтересів, оскільки зазвичай характеризуються можливістю застосування адміністративного примусу, асиметрією суб'єктного складу та ґрунтуються на юридичних фактах;

- наукове розуміння форм і методів реалізації функції планування у сфері національної безпеки та їх адміністративно-правовий зміст. Форми є конкретними зовнішніми виявами однорідної, переважно алгоритмізованої діяльності суб'єктів, спрямованої на здійснення процесу прогнозування, постановки цілей, розроблення та затвердження планів, а також координації заходів, які забезпечують захист держави й суспільства від загроз у межах концепцій, стратегій і планів забезпечення національної безпеки. Методами є сукупність прийомів, способів та засобів, які використовуються суб'єктами для: ефективного й раціонального досягнення цілей планування; підвищення передбачуваності процесів у сфері забезпечення національної безпеки; здійснення системного управління відповідними процесами та суб'єктами;

- позиції щодо можливостей використання зарубіжного досвіду реалізації функції планування у сфері національної безпеки, зокрема: з урахуванням п. «b.1» параграфа 101 Закону США про внутрішню безпеку 2002 року доповнити Закон України «Про національну безпеку України» застереженнями, що планування у сферах національної безпеки й оборони не можуть звужувати громадянські права та свободи людини і громадянина, підривати економічну безпеку держави; з урахуванням досвіду держав-членів ЄС, які є членами НАТО, корелювати пріоритети планування забезпечення національної безпеки з пріоритетами колективної безпеки, визначеними в програмних і стратегічних актах цих міжнародних організацій; створення в структурі Департаменту кіберполіції управління спільного кіберпланування, що виконуватиме аналогічні функції відповідного управління Агентства США з кібербезпеки та інфраструктурної безпеки тощо;

дістало подальший розвиток:

- аналіз стану наукового розроблення питання забезпечення національної безпеки, а саме наукових праць, у яких досліджено: сутність правового режиму національної безпеки; зміст загальних аспектів забезпечення національної безпеки; суб'єктний склад системи забезпечення національної безпеки та їх особливий правовий статус; специфіку відносин та інших типів взаємодії суб'єктів у сфері забезпечення національної безпеки;

- розуміння сутності та структури завдань (позитивних – тих, що передують виникненню безпекових загроз; негативних – тих, що застосовуються у відповідь на виниклі негативні явища в безпековій обстановці у сфері національної

безпеки), ризиків (суперечності колективного та індивідуального блага; неоднозначності безпекових наслідків дій і рішень органів публічної служби; несвоєчасності реагування на погіршення безпекової обстановки; кадрові ризики тощо) та визначення пріоритетів (прогностичні та превентивні, соціально-економічні, кадрові й управлінські, оперативні та інфраструктурні, технологічні) забезпечення національної безпеки за допомогою функції планування;

– визначення сутності системи суб'єктів реалізації функції планування у сфері національної безпеки (загальна підсистема – глава держави, уряд, парламент; спеціальна підсистема – Рада національної безпеки і оборони України, міністерства, інші центральні органи виконавчої влади; допоміжна ланка – суди, науково-дослідні організації тощо), їх адміністративно-правовий статус.

Практичне значення отриманих результатів полягає в тому, що викладені в дисертаційній роботі положення, висновки, пропозиції та рекомендації використовуються та можуть бути використані у:

– *правотворчій сфері* – для вдосконалення чинного законодавства, яке регламентує адміністративно-правовий статус суб'єктів реалізації функції планування, а також пріоритети, форми, методи й відносини щодо реалізації функції планування у сфері національної безпеки;

– *практичній діяльності* – запропоновані автором рекомендації сприятимуть покращенню реалізації функції планування забезпечення національної безпеки відповідними суб'єктами публічного адміністрування та суб'єктами громадянського суспільства;

– *освітньому процесі* – під час викладання навчальних дисциплін «Адміністративне право», «Державне управління», «Стратегічне управління», підготовки лекцій і навчальних посібників з цієї тематики;

– *науково-дослідній сфері* – для подальших наукових розробок адміністративно-правових засад планування у сфері національної безпеки (акт впровадження Науково-дослідного інституту публічного права).

Апробація матеріалів дисертації. Підсумки розроблення проблематики та відповідні висновки оприлюднено на міжнародних науково-практичних конференціях: «Вітчизняна юридична наука в умовах сучасності» (м. Київ, 19–20 липня 2017 року); «Актуальні проблеми взаємодії правової науки та практики її застосування» (м. Київ, 16–17 березня 2022 р.); «Пріоритетні напрями розвитку юридичної науки в умовах сьогодення» (м. Київ, 13–14 березня 2023 р.), «Пріоритетні напрями розвитку юридичної науки: вітчизняний та зарубіжний досвід» (Київ, 18–19 вересня 2024 р.).

Структура та обсяг дисертації. Дисертація складається зі вступу, трьох розділів, що включають десять підрозділів, висновків, списку використаних джерел і додатків. Загальний обсяг дисертації становить 250 сторінок. Список використаних джерел містить 300 найменувань на 35 сторінках.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** обґрунтовано актуальність теми дослідження, визначено мету й завдання, об'єкт і предмет наукової роботи, окреслено методологічне підґрунтя, розкрито наукову новизну, висвітлено практичне значення, наведено дані про апробацію отриманих результатів, структуру й обсяг дисертації.

Розділ 1 «Теоретико-правові засади дослідження функції планування у сфері національної безпеки» містить чотири підрозділи.

У підрозділі 1.1 *«Поняття та сутність функції планування забезпечення національної безпеки та її місце в системі функцій держави»* обґрунтовано, що функції держави загалом є однією з ключових характеристик сучасної правової та демократичної держави, якій притаманні такі особливості: цільова спрямованість; загальна суспільна та юридична значущість; об'єктивна обумовленість; динамічність вияву (хоча може виявлятися також у статичності); комплексність; специфічність (адже кожна функція має специфічну сферу застосування); об'єктивація в організаційно-правових формах. Серед цих функцій держави особливу роль відіграє саме функція планування забезпечення національної безпеки, що знаходиться на третьому (особливому) рівні системи функцій держави.

У загальному значенні планування забезпечення національної безпеки можна схарактеризувати як системний процес визначення цілей, розроблення та впровадження заходів і механізмів для запобігання, мінімізації та нейтралізації загроз (ризиків), що можуть порушити стійкий (сталий) і безпечний розвиток держави та суспільства в соціальному, економічному, політичному, екологічному й інших вимірах. Вказаний процес базується на ретельному аналізі поточних і потенційних загроз, а також координації дій різних органів публічної служби та інституцій (зокрема інших держав, їх об'єднань) у межах єдиної стратегії, спрямованої на зміцнення та/або відновлення належного рівня національної безпеки. Функції планування забезпечення національної безпеки притаманні такі риси: правова нормативність (відповідність чинному законодавству та правовим принципам); цілеспрямованість; комплексність реалізації (охоплює розроблення та впровадження взаємопов'язаних заходів і стратегій); безперервність (адже планування передбачає як довгострокові, так і короткострокові заходи із забезпечення національної безпеки); аналітичність та прогнозованість (планування завжди включає детальний аналіз поточних і потенційних загроз, а також стратегічне моделювання для реагування на відповідні ризики); гнучкість і адаптивність; багаторівневність і координація (взаємодія між різними рівнями); оптимальність (раціональне використання ресурсів, спрямованих на забезпечення безпеки).

У підрозділі 1.2 *«Стан наукового розроблення питання забезпечення національної безпеки»* виокремлено групи наукових напрацювань українських учених, у яких розкрито окремі питання забезпечення національної безпеки: по-перше, сутність правового режиму національної безпеки; по-друге, зміст загальних аспектів забезпечення національної безпеки (зокрема в межах

діяльності суб'єктів системи забезпечення національної безпеки, різних сферах функціонування держави та суспільства); по-третє, суб'єктний склад (чи окремі суб'єкти) системи забезпечення національної безпеки та їх особливий правовий статус; по-четверте, сутнісний зміст відносин та інших типів взаємодії суб'єктів у сфері забезпечення національної безпеки (також у контексті реалізації окремих функцій держави у сфері забезпечення національної безпеки). Причому різні аспекти планування національної безпеки, у яких фрагментарно висвітлено юридичну природу означеного інструменту, на дисертаційному рівні досліджували учені в межах наук з державного управління. Наявні наукові праці, присвячені питанням забезпечення національної безпеки, а також планування національної безпеки, дозволяють сформулювати: по-перше, адміністративно-правове визначення змісту забезпечення національної безпеки та публічного адміністрування в цій сфері; по-друге, мету й завдання адміністративно-правового забезпечення національної безпеки; по-третє, ключові ідеї, що слугують основою планування забезпечення національної безпеки; по-четверте, інституційні засади, на яких має ґрунтуватися планування в цій сфері.

У підрозділі 1.3 *«Завдання, ризики та визначення пріоритетів забезпечення національної безпеки за допомогою функції планування»* обґрунтовано, що завдання функції планування забезпечення національної безпеки є конкретизованими задачами, управлінськими діями (діяльністю), а також заходами, які вживають суб'єкти, відповідальні за національну безпеку, та спрямовані на формулювання, координацію і впровадження стратегій, програм, планів, що забезпечують захист й охорону держави та суспільства від різних типів внутрішніх та зовнішніх реальних і потенційних загроз (ризиків). Вказані завдання запропоновано поділити на два типи з огляду на особливості методів реагування на кризові ситуації в цій сфері: позитивний тип завдань (не допускають виникнення кризи у сфері забезпечення національної безпеки); негативний тип завдань (спрямовані на своєчасне подолання негативних явищ у сфері національної безпеки, неналежне реагування на які може обумовити подальший розвиток кризи в цій сфері).

Ризиками забезпечення національної безпеки за допомогою функції планування визнано ймовірні несприятливі події, фактори або обставини, що виникають у процесі розроблення, прийняття та подальшої реалізації стратегій і заходів щодо охорони й захисту національних інтересів, які можуть призвести до відхилення від встановлених завдань, зниження ефективності або повної неможливості досягнення запланованих результатів у сфері національної безпеки. Серед таких ризиків виокремлено: ризики суперечності колективного й індивідуального блага; ризики неоднозначності безпекових наслідків дій та рішень органів публічної служби (їх посадових осіб); ризики несвоєчасності реагування на погіршення безпекової обстановки у сфері національної безпеки; кадрові ризики; ризики неповноти й неточності інформації, що використовується під час реалізації функції планування; ризики політичної нестабільності в контексті планування забезпечення національної безпеки тощо.

Доведено, що пріоритетами забезпечення національної безпеки за допомогою функції планування є ключові напрями й завдання, що визначають стратегічні цілі функціонування держави у сфері захисту національних інтересів, прогнозування, запобігання (подолання) безпековим загрозам (ризикам), що реалізуються в межах процесу реалізації функції планування. Вказані пріоритети слугують конкретним практичним орієнтиром для розроблення та реалізації комплексних заходів щодо забезпечення безпеки, координації дій між органами публічної служби й адаптації до мінливих умов внутрішньої та зовнішньої обстановки національної безпеки, її забезпечення. Серед таких пріоритетів виокремлено прогностичні та превентивні, соціально-економічні, кадрові й управлінські, оперативні та інфраструктурні, технологічні тощо.

У підрозділі 1.4 «Нормативно-правові засади реалізації функції планування щодо забезпечення національної безпеки» зауважено, що система зазначених нормативно-правових засад є багаторівневою та усвідомлюється як умовна система джерел правомірної реалізації функції планування у сфері забезпечення національної безпеки в контексті осмислення таких актів з використанням комплексного критерію, що враховує: по-перше, ієрархічну будову нормативно-правових актів в Україні; по-друге, юридичну природу цих актів; по-третє, предмет цих нормативно-правових актів. Крізь призму пропонованого критерію структура нормативно-правових засад реалізації функції планування щодо забезпечення національної безпеки може бути поділена на три основні рівні: конституційний, законодавчий і підзаконний. Комплексний аналіз цих рівнів дозволяє дійти висновку, що вони: по-перше, є елементами багаторівневої структури, що загалом дає змогу забезпечити узгодженість та ідентифікувати суперечність нормативно-правового регулювання у сфері планування національної безпеки, виключаючи внаслідок цього суперечності законодавства, усуваючи прогалини та інші недоліки результатів нормотворення, які можуть підірвати діяльність суб'єктів реалізації функції планування у відповідній сфері. По-друге, як елементи відносно гнучкої системи ці засади можуть своєчасно та повноцінно: визначати й актуалізувати основні напрями реалізації функції планування, а також забезпечити оперативне управління та деталізацію повноважень щодо реалізації вказаної функції; реагувати на зміни зовнішніх і внутрішніх безпекових загроз (ризиків) шляхом внесення змін до актів нижчих рівнів без порушення принципів, закріплених на конституційному й законодавчому рівнях тощо.

Розділ 2 «Характеристика адміністративно-правового механізму реалізації функції планування у сфері національної безпеки» містить три підрозділи.

У підрозділі 2.1 «Поняття та види адміністративно-правових відносин щодо реалізації функції планування у сфері національної безпеки» доведено, що розглядувані правовідносини є особливим видом суспільних відносин, які регулюються нормами адміністративного права України. Вони виникають, продовжуються, призупиняються та припиняються в процесі публічного адміністрування у сфері національної безпеки з метою забезпечення ефективного

планування національної безпеки. Цим правовідносинам притаманні такі специфічні риси: по-перше, вони належать до сфери дії адміністративного права України та регулюються її принципами й нормами; по-друге, виникають у відповідь на об'єктивну необхідність регулювання різноманітних аспектів планування забезпечення національної безпеки; по-третє, ці відносини пов'язані з державними інтересами й реалізацією публічно-владних повноважень; по-четверте, учасниками вказаних відносин є суб'єкти, що мають адміністративно-правовий статус і владні повноваження (принаймні один з них має бути суб'єктом владних повноважень); по-п'яте, у цих відносинах беруть участь суб'єкти з різним рівнем повноважень і відповідальності; по-шосте, зазначені відносити передбачають можливість (у разі порушення встановлених норм) застосування адміністративних санкцій; по-сьоме, вони спрямовані на управління, розпорядження та надання публічних послуг у сфері планування забезпечення національної безпеки; по-восьме, ґрунтуються на юридичних фактах; по-дев'яте, прагнуть досягнення суспільно значущих цілей, що обумовлює їх динамічність та адаптивність, а також визначає їх широку видову структуру.

У підрозділі 2.2 *«Система суб'єктів реалізації функції планування у сфері національної безпеки та їх адміністративно-правовий статус»* доведено, що вказана система сьогодні охоплює практично всі органи публічної служби, адже всі вони, реалізуючи повноваження, сприяють забезпеченню національної безпеки, а реалізація ними їх повноважень завжди повинна узгоджуватися із функцією планування. Крім того, система суб'єктів реалізації функції планування у сфері національної безпеки є складною та розгалуженою структурою, котра представлена як органами публічної служби, так і суб'єктами громадянського суспільства. Отже, цілком очевидним є й те, що для кожного такого суб'єкта буде характерним власний правовий статус і ці статуси не завжди можуть очевидним способом перетинатися на практиці. Означені суб'єкти в контексті реалізації ними функції планування забезпечення національної безпеки означені низкою загальних рис, комплексне осмислення яких дозволяє констатувати наявність у них умовного загального адміністративно-правового статусу, що уможливорює узгоджену, результативну та правомірну реалізацію ними функції планування. Відповідним статусом визнано умовну юридичну конструкцію, що характеризує сукупне правове становище різних суб'єктів адміністративного права (органів публічної служби та їх посадових осіб, суб'єктів громадянського суспільства), які з огляду на свій первинний статус організовують процеси та/або беруть участь у процесах реалізації функції планування забезпечення національної безпеки.

У підрозділі 2.3 *«Форми та методи реалізації функції планування у сфері національної безпеки»* зазначено, що форми й методи реалізації функції планування у сфері національної безпеки є системними категоріями, які забезпечують теоретичну та практичну основу для ефективної та раціональної організації процесу планування, що відповідатиме принципам права і нормам чинного законодавства. Форми й методи реалізації функції планування тісно пов'язані між собою, що є закономірним, адже форми відображають зовнішній вияв діяльності суб'єктів у сфері забезпечення національної безпеки, а методи –

інструменти здійснення цієї діяльності. Вони відповідають принципам права та нормами законодавства, оскільки є елементами правопорядку. Однак лише адміністративно-правові та загальноправові методи прямо передбачені законодавством, а решта їх ґрунтується на досягненнях науки адміністративного права, практики здійснення організаційно-управлінської діяльності, що склалася. Крім того, якщо форми передусім спрямовані на реалізацію функції планування, переважно орієнтуючись на досягнення довгострокових цілей, то методи узгоджуються з метою та завданнями відповідної форми реалізації функції планування, у межах якої їх застосовують. Зазначено, що форми переважно пов'язані з юридично значущими діями, адже основну їх частину становлять адміністративно-правові форми управлінської діяльності; відповідні методи переважно мають допоміжний характер, адже сформовані в межах науки та практики здійснення управлінських дій, забезпечують умови для реалізації форм, не маючи безпосередніх юридичних наслідків. Крім того, форми тісно пов'язані з повноваженнями конкретних суб'єктів реалізації цієї функції, тоді як методи здебільшого реалізуються на всіх рівнях таких суб'єктів, включаючи суб'єктів без владних повноважень.

Розділ 3 «Шляхи вдосконалення адміністративно-правового механізму реалізації функції планування у сфері національної безпеки» містить три підрозділи.

У підрозділі 3.1 *«Зарубіжний досвід реалізації функції планування у сфері національної безпеки та можливості його адаптації в національну правову систему»* встановлено, що досвід нормативно-правового та організаційно-інституційного забезпечення реалізації функції планування забезпечення національної безпеки в окремих державах ЄС та США слід осмислювати в контексті таких обставин: відмінності в національних нормативно-правових засадах планування забезпечення національної безпеки, що зумовлені різними традиціями реалізації функції правотворчості, відмінностями в наукових підходах до ефективного регулювання режиму планування національної безпеки; відмінності в забезпеченні прозорості та громадської участі в плануванні забезпечення національної безпеки; відмінності в ресурсних можливостях держави щодо забезпечення національної безпеки, ураховуючи міжнародно-правові зобов'язання в ресурсному забезпеченні колективної безпеки; відмінності в культурно-історичних особливостях забезпечення національної безпеки. Сформульовано пропозиції щодо вдосконалення адміністративно-правового режиму планування забезпечення національної безпеки України. По-перше, слід доповнити ч. 2 ст. 25 Закону України «Про національну безпеку України» абзацами, у яких будуть міститися вказівки про те, що планування у сферах національної безпеки й оборони не має звужувати громадянські права та свободи людини та громадянина (не інакше, як це передбачено Конституцією України), а також не повинно підривати економічну безпеку держави (за прикладом підпунктів «F» і «G» п. «b.1» параграфу 101 Закону США про внутрішню безпеку 2002 року); має враховувати пріоритети забезпечення колективної безпеки ЄС та НАТО, а також поступово наближуватися до стандартів планування національної

безпеки, які діють у цих міжнародних організаціях (ідеться про Стратегічну концепцію НАТО, Всеосяжну політичну настанову тощо). По-друге, доцільним є створення в структурі Департаменту кіберполіції управління спільного кіберпланування, що буде виконувати аналогічні функції відповідного управління Агентства США з кібербезпеки та інфраструктурної безпеки (на підставі п. «а» параграфа 2216 Закону США про внутрішню безпеку 2002 року). По-третє, необхідним також є здійснення заходів з кодифікації законодавчих і підзаконних актів у сфері національної безпеки й оборони за прикладом Кодексу оборони Франції, створивши два кодекси забезпечення безпеки та оборони (один охоплюватиме відповідні законодавчі акти, інший – підзаконні), у яких міститимуться окремі розділи про планування національної безпеки.

У підрозділі 3.2 *«Критерії ефективності оцінки безпекової обстановки у сфері національної безпеки»* констатовано, що критерії ефективності оцінки обстановки безпеки у сфері національної безпеки є певним набором стандартів і показників, повноцінне врахування яких дозволяє належним чином визначити якість та результативність процесу оцінки обстановки безпеки у сфері національної безпеки за конкретний період. Отже, ці критерії є ключовим інструментом для забезпечення якісного аналізу та прийняття обґрунтованих рішень у сфері забезпечення національної безпеки (зокрема в контексті реалізації функції планування забезпечення національної безпеки), що зумовлено тим, що ці критерії дозволяють гарантувати точність, своєчасність та адекватність оцінки, формуючи таким чином належну інформаційну основу для ухвалення обґрунтованих рішень у сфері національної безпеки й подальшого розвитку адміністративно-правового режиму забезпечення національної безпеки. Серед критеріїв виокремлено такі групи стандартів ефективності оцінки безпекової обстановки у сфері національної безпеки: юридична відповідність; точність і достовірність використовуваної інформації; повнота та всебічність оцінки; своєчасність оцінки; релевантність і цільова спрямованість; послідовність і системність; прогностичність; економічна ефективність і соціальна прийнятність.

У підрозділі 3.3 *«Шляхи розвитку адміністративно-правового регулювання реалізації функції планування у сфері національної безпеки в умовах режиму воєнного стану»* констатовано, що на сьогодні в умовах воєнного стану доцільно розробити та прийняти низку законодавчих і підзаконних актів, які сприятимуть зміцненню системи забезпечення національної безпеки шляхом підвищення юридичної визначеності планування відповідної забезпечувальної діяльності в особливий період. Важливим є створення та затвердження Концепції планування забезпечення національної безпеки в умовах режиму воєнного стану, що стане основним стратегічно важливим кроком для держави, який дозволить консолідувати та направити зусилля (потенціал) всіх суб'єктів на досягнення спільної мети, забезпечуючи при цьому гнучкість та адаптивність у реагуванні на безпекову обстановку, що динамічно змінюється, у сфері національної безпеки. Саме ця Концепція стане основою для розроблення конкретних планів і заходів, що забезпечують захист національних інтересів та безпеку громадян у поточних умовах.

Зазначено, що важливим кроком є створення та прийняття Закону України «Про планування», що дозволить, зокрема: по-перше, систематизувати та уніфікувати процеси планування; по-друге, встановити чіткі правила і процедури, які будуть обов'язковими для всіх суб'єктів планування; по-третє, посилити взаємодію та координацію між суб'єктами реалізації функції планування забезпечення національної безпеки; по-четверте, забезпечить урахування інтересів національної безпеки під час розроблення та реалізації державної політики в усіх сферах; по-п'яте, підвищить прозорість і відповідальність органів публічної служби перед суспільством у контексті забезпечення національної безпеки. Крім того, важливо розробити та прийняти закони України «Про громадянське суспільство», що дозволить сформувати цілісну нормативно-правову основу для впорядкування діяльності суб'єктів громадянського суспільства, їхньої усвідомленої та відповідальної участі в питаннях національної безпеки, включаючи планування державної політики в умовах воєнного стану; «Про лобізм у сфері національної безпеки та оборони», який, ґрунтуючись на принципах законності, прозорості, підзвітності та непідкупності, дозволить мінімізувати ризики деструктивного впливу та корупції на сектор безпеки й оборони, забезпечить рівні умови для всіх учасників лобістського процесу та зрештою сприятиме зміцненню національної безпеки, що надзвичайно важливо в період воєнного стану. Додатково до цього необхідними є й правотворчі перетворення на підзаконному рівні, результатом чого має стати розробка та прийняття Положення про Єдиний центр планування сектору безпеки і оборони та Положення про визначення ефективності оцінки безпекової обстановки у сфері національної безпеки.

ВИСНОВКИ

У **висновках** дисертації представлено теоретичне узагальнення та новий підхід до розв'язання наукової проблеми, котра полягає в комплексному аналізі адміністративно-правових засад планування у сфері національної безпеки. Робота ґрунтується на детальному аналізі законодавства, вивченні загальної та спеціалізованої літератури, а також на основі зарубіжного досвіду в цій сфері. Сформульовано низку висновків, пропозицій і рекомендацій, спрямованих на досягнення поставлених цілей, що визначають наукову цінність дослідження.

1. Функція планування забезпечення національної безпеки – це функція держави, у контексті якої здійснюється системний процес постановки цілей, розробки та реалізації комплексу заходів, спрямованих на прогнозування, попередження й усунення реальних та потенційних безпекових загроз (ризиків), що передбачає як довгострокові, так і короткострокові стратегії, спрямовані на захист життєво важливих інтересів держави й суспільства (тобто національних інтересів). Цю функцію характеризує те, що вона: спрямована на досягнення конкретних цілей у сфері забезпечення національної безпеки; передбачає розроблення та реалізацію взаємозалежних заходів і стратегій, що охоплюють усі рівні й види безпеки; передбачає створення довгострокових і короткострокових

стратегій забезпечення належної безпекової обстановки у сфері національної безпеки; ґрунтується на детальному аналізі поточних і потенційних загроз національній безпеці, а також на прогнозуванні їх можливого розвитку; повинна об'єктивуватися в межах гнучкого процесу, будучи здатною адаптуватися до змінюваних як внутрішніх, так і зовнішніх умов забезпечення національної безпеки; охоплює різні рівні державної діяльності, а також охоплює собою взаємодію між різними суб'єктами реалізації функції планування; здійснюється в межах чинних нормативно-правових актів, з урахуванням принципів права; передбачає оптимальний розподіл і використання ресурсів для досягнення мети реалізації функції планування.

Функція планування забезпечення національної безпеки в системі функцій держави знаходиться на третьому (особливому) рівні таких функцій, як підфункція (чи міжсекторна функція), що інтегрує основні (перший рівень) та спеціальні (другий рівень) функції держави у сферу безпеки, впливаючи на всі сфери діяльності органів публічної служби та будучи спрямованою на забезпечення належної безпекової обстановки у сфері національної безпеки, зокрема шляхом планування безпеки політико-правового режиму, економічної, соціальної, екологічної, інформаційної безпеки, зовнішньої безпеки держави, культурного розвитку населення, оборони держави, організації та здійснення правоохоронних заходів. Місце цієї функції в системі функцій держави: відображає її важливий стратегічний характер; дозволяє консолідувати та координувати потенціал різних органів публічної служби в контексті забезпечення безпекової обстановки у сфері національної безпеки; посилює гнучкість та адаптивність основних і спеціальних функцій держави.

2. Наукові напрацювання українських учених, у яких розкриваються різні аспекти забезпечення національної безпеки, поділяються на ті, у яких досліджується: сутність правового режиму національної безпеки; зміст загальних аспектів забезпечення національної безпеки; суб'єктний склад системи забезпечення національної безпеки та їх особливий правовий статус; сутнісний зміст відносин та інших типів взаємодії суб'єктів у сфері забезпечення національної безпеки. Планування національної безпеки, у яких фрагментарно розкрито юридичну природу означеного інструменту, на дисертаційному рівні досліджено в межах наук з державного управління. Наявні наукові праці дозволяють концептуалізувати: адміністративно-правове визначення змісту забезпечення національної безпеки та публічного адміністрування у цій сфері; мету й завдання адміністративно-правового забезпечення національної безпеки; ключові принципи та інституційні засади, на яких ґрунтується планування забезпечення національної безпеки.

3. Завдання забезпечення національної безпеки за допомогою функції планування поділяються на: 1) позитивний тип завдань, а саме: створення довгострокових стратегій національної безпеки; планова оцінка безпекових ризиків і загроз на етапі до їх виникнення; планування поглиблення міжнародного співробітництва у сфері забезпечення національної безпеки; планування розробки та впровадження інноваційних технологій; планування профілактичної роботи

щодо зміцнення стійкості безпекової обстановки у сфері національної безпеки тощо; 2) негативний тип завдань, тобто створення антикризових стратегій і планів їх реалізації; планування стратегії відновлення після подолання криз та створення планів щодо її реалізації; підготовка резерву ресурсів та резервних планів для усунення факторів, які негативно впливають на безпекову обстановку у сфері національної безпеки; планове (а також позапланове) навчання посадових осіб, які виконують функції із забезпечення національної безпеки.

Основними сучасними ризиками забезпечення національної безпеки за допомогою функції планування є: ризики суперечності колективного й індивідуального блага; ризики неоднозначності безпекових наслідків дій та рішень органів публічної служби (їх посадових осіб); ризики несвоєчасності реагування на погіршення безпекової обстановки у сфері національної безпеки; кадрові ризики; ризики неповноти й неточності інформації, що використовується під час реалізації функції планування; ризики політичної нестабільності; ризики неузгодженості дій між різними органами влади; ризики технологічної вразливості планування національної безпеки; ризики недостатнього нормативно-правового забезпечення та фінансування реалізації державою функцій планування.

Ключовими пріоритетами забезпечення національної безпеки за допомогою функції планування є: прогностичні та превентивні пріоритети; соціально-економічні пріоритети; кадрові й управлінські пріоритети; оперативні та інфраструктурні пріоритети; технологічні пріоритети.

4. Систему нормативно-правових засад реалізації функції планування щодо забезпечення національної безпеки становлять такі групи: 1) конституційний рівень – Основний Закон України; 2) законодавчий рівень, а саме: а) закони, які регламентують режим забезпечення національної безпеки загалом та окремі її складові, що поділяються на такі підгрупи: по-перше, причинний акт – Закон України «Про національну безпеку України»; по-друге, допоміжні акти, зокрема, «Про державну таємницю», «Про запобігання корупції» та ін.; по-третє, похідні акти, тобто ті документи у сфері забезпечення національної безпеки, які містять орієнтири для належної реалізації функції планування щодо забезпечення національної безпеки, серед іншого, визначаючи засади: планування, організації та здійснення політики держави; утвердження української національної та громадянської ідентичності; забезпечення кібербезпеки; забезпечення соціальної безпеки; забезпечення екологічної безпеки; б) закони, що регламентують організаційно-інституційну основу забезпечення національної безпеки та окремих її складових, зокрема в частині забезпечення юридичної визначеності діяльності суб'єктів публічного адміністрування, які охоплені сферою забезпечення національної безпеки; в) закони, які регламентують окремі правові режими забезпечення національної безпеки й особливості окремих її складових; г) закони, які регламентують організаційно-ресурсні аспекти забезпечення національної безпеки; 3) підзаконний рівень: а) концептуально-стратегічні акти, що враховуються в процесі планування у сфері національної безпеки: загальні концептуально-стратегічні акти; спеціальні концептуально-стратегічні акти:

причинний акт – Стратегія національної безпеки України; похідні від нього акти – Стратегія забезпечення державної безпеки, Стратегія воєнної безпеки України, Стратегія продовольчої безпеки України тощо; б) статутні підзаконні акти, а саме ті, у яких окреслено адміністративно-правовий статус суб'єктів, які забезпечують національну безпеку, зокрема з використанням функції планування; в) режимні підзаконні акти, у яких визначено адміністративно-правові режими забезпечення національної безпеки чи окремі їх елементи, серед яких акти, якими вводиться (продовжується) воєнний стан, проводиться загальна мобілізація тощо.

5. Адміністративно-правові відносини щодо реалізації функції планування у сфері національної безпеки – це суспільні відносини публічно-правового характеру, узгоджені з принципами та врегульовані нормами адміністративного права, що виникають між суб'єктами владних повноважень та іншими учасниками під час здійснення планування заходів щодо забезпечення національної безпеки України, спрямовані на реалізацію публічних інтересів, та характеризуються можливістю застосування адміністративного примусу, асиметрією суб'єктного складу й засновані на юридичних фактах. Основними видами цих відносин є: 1) внутрішньоорганізаційні відносини (вертикальні, горизонтальні); 2) відносини щодо взаємодії із суб'єктами, які не є суб'єктами владних повноважень (відносини щодо взаємодії з науково-дослідними організаціями, науковими установами та аналітичними інститутами; відносини із взаємодії з громадськими організаціями, професійними асоціаціями та ін.; відносини щодо публічного обговорення реалізації функції планування); 3) відносини щодо забезпечення реалізації функції планування, а саме: а) нормативно-правового забезпечення (з приводу підготовки, обговорення, погодження та прийняття нормативно-правових актів; правової експертизи та забезпечення узгодженості нормативно-правових актів; актуалізації та систематизації нормативної бази реалізації функції планування); б) інституційного забезпечення (щодо створення та реорганізації (ліквідації) суб'єктів публічного адміністрування; визначення адміністративно-правового статусу суб'єктів реалізації функції планування; міжвідомчої взаємодії); в) ресурсного забезпечення (кадрового, інформаційного, фінансово-економічного забезпечення, матеріально-технічного забезпечення); 4) відносини запобіжного та реактивного характеру (з приводу моніторингу й оцінки реалізації планів; аудиту і ревізії діяльності суб'єктів реалізації функції планування; застосування заходів юридичної відповідальності); 5) відносини щодо забезпечення законності та правопорядку (правоохоронного забезпечення реалізації функції планування; правового захисту інтересів суб'єктів планування); 6) відносини міжнародного співробітництва (щодо взаємодії з міжнародними організаціями та іноземними державами; узгодження національних планів з міжнародними зобов'язаннями; участі в міжнародних проєктах та ініціативах).

6. Система суб'єктів реалізації функції планування у сфері національної безпеки складається з таких груп суб'єктів: 1) загальна підсистема (Президент України, уряд, парламент); 2) спеціальна підсистема, до якої належить Рада національної безпеки і оборони України, міністерства, інші центральні органи

виконавчої влади (служби, агентства, інспекції, органи зі спеціальним статусом), передусім суб'єкти, що належать до сил безпеки й оборони; 3) допоміжна ланка (судова влада, передусім Конституційний Суд України; науково-дослідні організації, експертні інститути та освітні установи, зокрема Національний інститут стратегічних досліджень).

Структура адміністративно-правового статусу суб'єктів реалізації функції планування у сфері національної безпеки складається з таких блоків: 1) концептуальний блок, що окреслює мету, завдання і функції цих суб'єктів; 2) компетенційний блок, а саме компетенція (здійснювати стратегічне прогнозування в конкретних сферах забезпечення національної безпеки; участь у підготовці проєктів стратегічних документів; ініціювання консультативних та координаційних процедур тощо) і повноваження (вимагати від інших органів до інформації, необхідних статистичних та аналітичних даних; готувати проєкти планових документів і подавати їх для затвердження тощо) цих суб'єктів; 3) гарантійний блок, який характеризує суб'єкта як такого, що не лише зобов'язується дотримуватися правопорядку у сфері реалізації функції планування, а й у разі вчинення порушення може бути притягнутим до юридичної відповідальності, а саме в разі наявності фактичних, нормативних і процедурних підстав та достатніх для цього умов.

7. Форми реалізації функції планування у сфері національної безпеки поділяються на такі види: правотворчу, організаційно-правову, контрольно-аналітичну, рекомендаційну, оперативну, наглядово-коригувальну, інформаційно-комунікаційну. Методи реалізації функції планування у сфері забезпечення національної безпеки поділяються на методи контрольно-аналітичного, модельного, регулятивного, програмуючого, організаційно-координаційного характеру та методи доповнюючої дії.

8. Зарубіжний досвід реалізації функції планування у сфері національної безпеки вказує на такі можливості його адаптації в національну правову систему: 1) доповнення ч. 2 ст. 25 Закону України «Про національну безпеку України» абзацами, у яких будуть міститись вказівки про те, що планування у сферах національної безпеки й оборони: не повинно звужувати громадянські права та свободи людини та громадянина (не інакше, як це передбачено Конституцією України), а також не може підривати економічну безпеку держави (за прикладом підпунктів «F» і «G» п. «b.1» параграфа 101 Закону США про внутрішню безпеку 2002 року); має враховувати пріоритети забезпечення колективної безпеки ЄС та НАТО, а також поступово наближатися до стандартів планування національної безпеки, які діють у цих міжнародних організаціях (ідеться про Стратегічну концепцію НАТО, Всеосяжну політичну настанову та ін.); 2) створення в структурі Департаменту кіберполіції управління спільного кіберпланування, що буде виконувати аналогічні функції відповідного управління Агентства США з кібербезпеки та інфраструктурної безпеки (на підставі п. «а» параграфа 2216 Закону США про внутрішню безпеку 2002 року); 3) кодифікація законодавчих і підзаконних актів у сфері національної безпеки й оборони за прикладом Кодексу оборони Франції, створивши два кодекси забезпечення безпеки та оборони (один

охоплюватиме відповідні законодавчі акти, інший – підзаконні), у яких міститимуться окремі розділи про планування національної безпеки.

9. Основними критеріями ефективності оцінки безпекової обстановки у сфері національної безпеки є стандарти: 1) юридичної відповідності (дотримання вимог принципів права та норм чинного законодавства; урахування міжнародно-правових зобов'язань; етичність дій суб'єктів, які здійснюють оцінку безпекової обстановки у сфері національної безпеки); 2) точності й достовірності інформації (достовірність даних; точність аналізу; мінімізація помилок); 3) повноти та всебічної оцінки (систематичне охоплення чинників і загроз національній безпеці; багаторівневий аналіз; врахування різних типів (сфер) національної безпеки); 4) своєчасності оцінки (оперативність збору даних; актуальність оцінки; реальна спроможність попередження безпекових загроз і ризиків); 5) релевантності та цільової спрямованості (відповідність стратегічним цілям; орієнтованість на пріоритетні загрози національній безпеці; практична застосовуваність); 6) послідовності й системності (використання єдиних методологій; регулярність проведення оцінок; комплексний підхід); 7) прогностичності (аналіз тенденцій в обстановці у сфері національної безпеки; сценарне планування; рекомендації щодо запобігання безпековим загрозам і ризикам); 8) економічної ефективності та соціальної прийнятності (раціональне використання ресурсів; співвідношення витрат і результатів; врахування громадської думки; прозорість дій).

10. Основними шляхами розвитку адміністративно-правового регулювання реалізації функції планування у сфері національної безпеки України в умовах режиму воєнного стану наразі є: 1) формування загальної концептуально-стратегічної основи реалізації функції планування у сфері національної безпеки в умовах режиму воєнного стану, а саме шляхом створення та схвалення Радою національної безпеки і оборони України Концепції планування забезпечення національної безпеки в умовах режиму воєнного стану, яку становитимуть: вступна частина; аналіз актуальних загроз і ризиків в умовах воєнного стану; планування політики держави у сфері забезпечення національної безпеки та реалізації заходів щодо покращення безпекової обстановки; координація та взаємодія між суб'єктами забезпечення національної безпеки; особливості взаємодія з міжнародними союзниками та партнерами, іншими суб'єктами, а також урахування міжнародних зобов'язань у цій сфері; ресурсне забезпечення Концепції; особливості реалізації Концепції; заключні положення; 2) законотворче формування основи для ефективного забезпечення національної безпеки в умовах воєнного стану, що передбачає створення та прийняття: а) Закону України «Про планування», зміст якого складатимуть такі розділи: «Загальні положення»; «Правові засади планування»; «Єдина система планування та прогнозування»; «Участь суб'єктів громадянського суспільства у плануванні державної політики та контролі реалізації політики»; «Інструменти моніторингу та оцінки ефективності планування державної політики та її реалізації»; «Особливості планування державної політики в умовах режиму воєнного стану»; «Юридична відповідальність за порушення законодавства про планування»; «Прикінцеві положення»; б) Закону України «Про громадянське суспільство», що

міститиме розділ «Участь суб'єктів громадянського суспільства у сфері національної безпеки та оборони», який визначатиме: адміністративно-правовий статус і роль суб'єктів громадянського суспільства у забезпеченні національної безпеки; основні механізми участі цих суб'єктів в плануванні та реалізації заходів у сфері забезпечення національної безпеки; стандарти взаємодії між органами публічної служби у сфері національної безпеки та суб'єктами громадянського суспільства; заходи щодо запобігання негативному впливу дій суб'єктів громадянського суспільства на національну безпеку; гарантії прав і свобод громадян та суб'єктів громадянського суспільства у контексті їх участі в процесах, пов'язаних з національною безпекою; механізми ідентифікації та протидії суб'єктам громадянського суспільства, які завдають або можуть завдавати шкоди національним інтересам; в) Закону України «Про лобізм у сфері національної безпеки та оборони», який передбачатиме: заходи запобігання і протидії використанню так званих сірих схем і різних форм (способів, засобів) недобросовісного лобістського впливу; норми та критерії, що дозволяють своєчасно виявляти і припиняти лобістські дії (діяльність), що суперечать інтересам національної безпеки; прозорі правила допуску до лобістської діяльності та здійснення такої діяльності; 3) формування основи для ефективного забезпечення національної безпеки в умовах воєнного стану на підзаконному рівні, а саме шляхом створення та затвердження Положення про Єдиний центр планування сектору безпеки й оборони, Положення про визначення ефективності оцінки безпекової обстановки у сфері національної безпеки.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Макаров Є. О. Місце функції планування забезпечення національної безпеки в системі функцій держави. *KELM*. 2023. № 3(55). С. 353–357 (Республіка Польща).
2. Макаров Є. О. Зміст функції планування в забезпеченні Національної безпеки. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 6. С. 820–823.
3. Макаров Є. О. Особливі функції планування забезпечення Національної безпеки. *KELM*. 2023. № 7 (59). С. 391–395 (Республіка Польща).
4. Макаров Є. О. Основні завдання забезпечення Національної безпеки за допомогою функції планування. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2024. Вип. 3. С. 90–95.
5. Макаров Є. О. Основні ризики забезпечення національної безпеки за допомогою функції планування. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2024. Вип. 5. С. 133–137.

які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

6. Макаров Є. О. Концептуальний зміст забезпечення Національної безпеки за допомогою функції планування. *Вітчизняна юридична наука в умовах сучасності: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 19–20 лип. 2017 р.)*. Київ: Наук.-дослід. ін-т публіч. права, 2017. С. 67–70.

7. Макаров Є. О. Завдання забезпечення Національної безпеки за допомогою функції планування. *Актуальні проблеми взаємодії правової науки та практики її застосування*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 16–17 берез. 2022 р.). Київ: Наук.-дослід. ін-т публіч. права, 2022. С. 118–120.

8. Макаров Є. О. Врахування принципу науковості у процесі вдосконалення механізму планування забезпечення Національної безпеки. *Пріоритетні напрями розвитку юридичної науки в умовах сьогодення*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 13–14 берез. 2023 р.). Київ: Наук.-дослід. ін-т публіч. права, 2023. С. 231–233.

9. Макаров Є. О. Зміст пріоритетів забезпечення Національної безпеки за допомогою функції планування. *Пріоритетні напрями розвитку юридичної науки: вітчизняний та зарубіжний досвід*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 18–19 верес. 2024 р.). Київ: Наук.-дослід. ін-т публіч. права, 2024. С. 86–89.

АНОТАЦІЯ

Макаров Є. О. Адміністративно-правові засади планування у сфері національної безпеки. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». – Науково-дослідний інститут публічного права, Київ, 2025.

У дисертаційному дослідженні розв’язується наукове завдання щодо визначення змісту й опису сучасних адміністративно-правових засад планування у сфері національної безпеки, вироблення пропозицій щодо їх удосконалення. Схарактеризовано поняття та розкрито сутність функції планування забезпечення національної безпеки, її місце в системі функцій держави, комплексно проаналізовано стан наукового розроблення питання забезпечення національної безпеки. З’ясовано поняття та зміст основних завдань і груп ризиків забезпечення національної безпеки за допомогою функції планування, а також визначено ключові пріоритети цієї забезпечувальної діяльності. Розкрито зміст і структуру системи нормативно-правових засад реалізації функції планування щодо забезпечення національної безпеки, а також сформульовано визначення поняття та окреслено видову структуру адміністративно-правових відносин щодо реалізації функції планування у сфері національної безпеки. Розкрито систему суб’єктів реалізації функції планування у сфері національної безпеки та їх адміністративно-правовий статус. Досліджено основні типи форм і групи методів реалізації функції планування у сфері національної безпеки та їх адміністративно-правовий статус. Узагальнено актуальний зарубіжний досвід реалізації функції планування у сфері національної безпеки та з’ясовано можливості його адаптації в національну правову систему. Встановлено критерії ефективності оцінки безпекової обстановки у сфері національної безпеки, а також визначено оптимальні шляхи розвитку адміністративно-правового регулювання реалізації функції планування у сфері національної безпеки в умовах режиму воєнного стану.

Ключові слова: безпекові ризики, воєнний стан, забезпечення національної безпеки, критерії ефективності, національна безпека, планування національної безпеки, публічне адміністрування, реалізація функції планування, сфера національної безпеки, функція планування.

SUMMARY

Makarov Y.O. Administrative and Legal Foundations of Planning in the Field of National Security. – *Qualifying scientific work as a manuscript.*

Dissertation for the degree of Candidate of Legal Sciences in the specialty 12.00.07 «Administrative law and process; financial law; information law». – Scientific Institute of Public Law, Kyiv, 2025.

This dissertation investigates the administrative and legal foundations of planning in the field of national security, highlighting both theoretical underpinnings and practical recommendations for improvement. It begins by examining the national security planning function as an intersectoral activity integrating the state's fundamental and specialized functions. This function shapes all realms of public service, promoting a secure environment through the planning of economic, social, environmental, information, and cultural measures, as well as state defense. Crucially, the study identifies three defining features of the planning function's place within the wider system of state functions: its conceptual and strategic dimension, its capacity to consolidate public service resources, and its contribution to the adaptability of key and specialized state functions. A comprehensive review of contemporary research underscores various dimensions of national security, including its legal regime, the range of actors, and the nature of interactions among them. The dissertation distinguishes two categories of security-related tasks associated with planning: positive tasks that preempt threats and negative tasks that respond to immediate risks. Relevant hazards, such as clashes between individual and collective interests, delayed institutional responses, and uncertainties in decision-making, are examined alongside principal security priorities – predictive, preventive, social, economic, personnel, managerial, operational, infrastructural, and technological. Further, the work elucidates the regulatory and legal framework as a systematically organized body of norms that govern planning procedures, actors, methods, and processes. This framework consists of constitutional norms, legislative provisions (including those focused on national security regimes and institutional arrangements), and subordinate legislation (e.g., conceptual and strategic acts). Modern administrative and legal relations within this sphere are shown to be primarily public in nature, characterized by alignment with the principles of administrative law, the presence of asymmetry among participants, and a grounding in legal facts. The dissertation also details the structure of actors involved in implementing the planning function. A “general subsystem” includes the President of Ukraine, the Cabinet of Ministers, and the Parliament, while a “special subsystem” comprises the National Security and Defense Council and various ministries. An “auxiliary subsystem,” in turn, encompasses courts, including the Constitutional Court, and research organizations. Forms of planning are discussed as external manifestations of homogeneous, algorithmic actions – forecasting, goal-setting, plan development, and

coordination – while methods refer to the tools and techniques necessary for effective and predictable management of security processes. Drawing on international experiences, particularly from the United States and NATO-affiliated EU member states, the study advocates for selective adaptation of foreign practices in Ukraine. Notably, legal provisions should safeguard civil rights and economic security, while planning priorities ought to align with collective security objectives. The dissertation also proposes establishing a joint cyber planning department within the Cyber Police to mirror U.S. cybersecurity structures. Finally, the research identifies the criteria for assessing security situations, emphasizing legal compliance, completeness of data, timeliness, relevance, consistency, predictive ability, cost-effectiveness, and social acceptance. It concludes by recommending an integrated approach under martial law, involving a Concept of Planning for National Security under Martial Law, new legislative initiatives (e.g., on planning, civil society, and lobbying), and the development of subordinate regulations for a Unified Center for Planning the Security and Defense Sector.

Keywords: criteria of effectiveness, ensuring national security, field of national security, implementation of the planning function, martial law, national security planning, national security, planning function, public administration, security risks.