

НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА
НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА

*Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису*

МАКАРОВ ЄВГЕНІЙ ОЛЕКСАНДРОВИЧ

УДК 342.9

ДИСЕРТАЦІЯ

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

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

Подається на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей,
результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

Є.О. Макаров

Науковий керівник: Мельник Вадим Іванович, доктор юридичних
наук, старший дослідник

Київ – 2025

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, Науково-дослідний інститут публічного права, Київ, 2025.

У дисертаційному дослідженні розв’язано наукове завдання стосовно визначення змісту й особливостей та опису сучасних адміністративно-правових засад планування у сфері національної безпеки, вироблення пропозицій щодо їх удосконалення.

Функція планування забезпечення національної безпеки розкривається в якості міжсекторної функції (підфункції), що інтегрує основні та спеціальні функції держави в сферу національної безпеки, впливаючи на всі сфери діяльності органів публічної служби, будучи спрямованою на забезпечення належної безпекової обстановки у сфері національної безпеки, зокрема, шляхом планування економічної, соціальної, екологічної, інформаційної безпеки, культурного розвитку населення, оборони держави та ін. Особливе місце цієї функції у системі функцій держави: по-перше, відображає її важливий концептуально-стратегічний характер; по-друге, дозволяє консолідувати і координувати потенціал органів публічної служби в контексті забезпечення безпекової обстановки в сфері національної безпеки; по-третє, посилює адаптивність основних і спеціальних функцій держави.

Здійснено аналіз стану наукової розробленості питання забезпечення національної безпеки, а саме наукових праць, в 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 ін. типів взаємодії суб’єктів у сфері забезпечення національної безпеки.

З'ясовано, що завдання забезпечення національної безпеки за допомогою функції планування поділяються на два типи: по-перше, група позитивних завдань, а саме тих, що передують виникненню безпекових загроз; по-друге, група негативних завдань – тих, що застосовуються у відповідь на виниклі негативні явища в безпековій обстановці у сфері національної безпеки. Відтак, завдання забезпечення національної безпеки за допомогою функції планування корелюються із потенційними та реальними ризиками забезпечення національної безпеки за допомогою функції планування. До таких ризиків пропонується віднести, зокрема: суперечності колективного та індивідуального блага; неоднозначність безпекових наслідків дій та рішень органів публічної служби; несвоєчасність реагування на погіршення безпекової обстановки; кадрові ризики та ін. Також завдання забезпечення національної безпеки за допомогою функції планування реалізуються із урахуванням основних пріоритетів забезпечення національної безпеки, а саме: прогностичних і превентивних, соціально-економічних, кадрових і управлінських, оперативних та інфраструктурних, технологічних.

Окреслено наукове розуміння комплексу нормативно-правових засад реалізації функції планування щодо забезпечення національної безпеки, як системно упорядковану сукупність правових норм, що закріплюють і визначають порядок, умови, механізми, напрями, форми, способи, засоби, суб'єктів та ін. 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 складають акти різних рівнів ієрархічної структури законодавства України, а саме: по-перше, конституційного рівня – норми Основного Закону України; по-друге, законодавчого рівня – норми законів України, що регламентують: режим забезпечення національної безпеки; організаційно-інституційну основу забезпечення національної безпеки; окремі правові режими забезпечення національної безпеки; по-

третє, підзаконного рівня – положення концептуально-стратегічних актів, статутних і режимних підзаконних актів.

Констатується, що зміст сучасних адміністративно-правових відносин щодо реалізації функції планування у сфері національної безпеки виражається у тому, що вказаними правовідносинами є відносин публічно-правового характеру, які: по-перше, узгоджені з принципами права та врегульовані нормами адміністративного права; по-друге, виникають між суб'єктами владних повноважень та ін. учасниками при здійсненні планування заходів щодо забезпечення національної безпеки України; по-третє, спрямовані на реалізацію публічних інтересів, так як правило характеризуються можливістю застосування адміністративного примусу, асиметрією суб'єктного складу; по-четверте, засновані на юридичних фактах.

З'ясовано, що сучасна система суб'єктів реалізації функції планування у сфері національної безпеки складається із ряду складових елементів. По-перше, таким складовим елементом є загальна підсистема цієї системи, що охоплює Президента України, Кабінет Міністрів України (Уряд), Верховну Раду України (парламент). По-друге, до системи суб'єктів реалізації функції планування у сфері національної безпеки також належить спеціальна підсистема, яку складають Рада національної безпеки і оборони України, міністерства, інші центральні органи виконавчої влади. По-третє, в розглядуваній системі слід виокремлювати також і допоміжну ланку, яку складають суди (зокрема, Конституційний Суд України), науково-дослідні організації та ін.

Стверджується, що формами реалізації функції планування у сфері національної безпеки є конкретні зовнішні прояви однорідної, переважно алгоритмізованої діяльності суб'єктів, які цілісно спрямовані на здійснення процесу прогнозування, постановки цілей, розробки та затвердження планів, а також координації заходів, що забезпечують захист держави та суспільства від загроз у рамках концепцій, стратегій та планів забезпечення національної безпеки. У свою чергу методами реалізації функції планування у сфері

національної безпеки постає сукупність прийомів, способів і засобів, які використовуються суб'єктами для: ефективного та раціонального досягнення цілей планування; підвищення передбачуваності процесів у сфері забезпечення національної безпеки; здійснення системного управління відповідними процесами та суб'єктами.

Комплексно розглянуто досвід окремих економічно розвинених держав в частині реалізації ними функції планування у сфері національної безпеки. Визначено, що окремі підходи зарубіжних держав в реалізації функції планування можуть бути також оптимальним чином використані й в Україні. Зокрема, з урахуванням п. «b.1» параграфу 101 Закону США про внутрішню безпеку 2002 року можливо доповнити Закон України «Про національну безпеку України» застереженнями, що планування у сферах національної безпеки і оборони не можуть протиправно звужувати громадянські права та свободи людини і громадянина та підривати економічну безпеку держави. З урахуванням досвіду держав-членів ЄС, які є членами НАТО, в Україні доцільно корелювати пріоритети планування забезпечення національної безпеки з пріоритетами колективної безпеки, що окреслюються в програмних і стратегічних актах цих міжнародних організацій. Окремо звертається увага на потребу створення в структурі Департаменту кіберполіції управління спільного кіберпланування, що виконуватиме аналогічні функції відповідного управління Агентства США з кібербезпеки та інфраструктурної безпеки та ін.

Обґрунтовується, що критерії ефективності оцінки безпекової обстановки у сфері національної безпеки є сукупністю встановлених стандартів, показників і принципів, за якими визначається сутнісна якість, а також результативність процесу оцінки поточної ситуації в сфері національної безпеки та її забезпечення. Серед основних таких критеріїв називаються: юридична відповідність, точність і достовірності інформації, повнота та всебічність оцінки, своєчасність оцінки, релевантність та цільова

спрямованість, послідовність і системність, прогностичність, економічна ефективність та соціальна прийнятність.

З'ясовано, що подальший розвиток адміністративно-правового регулювання реалізації функції планування у сфері національної безпеки в умовах режиму воєнного стану потребує комплексного підходу. По-перше, потребується удосконалення нормативно-правового регулювання реалізації функції планування у сфері національної безпеки на концептуально-стратегічному рівні, а саме шляхом створення та подальшого схвалення Концепції планування забезпечення національної безпеки в умовах режиму воєнного стану. По-друге, у рамках законодавчого рівня нормативно-правового регулювання реалізації функції планування у сфері національної безпеки потребується створення Закону України «Про планування», Закону України «Про громадянське суспільство», що міститиме розділ «Участь суб'єктів громадянського суспільства у сфері національної безпеки та оборони», а також Закону України «Про лобізм у сфері національної безпеки та оборони». По-третє, на підзаконному рівні удосконалення нормативно-правового регулювання реалізації функції планування у сфері національної безпеки повинно передбачати створення та подальше затвердження Положення про Єдиний центр планування сектору безпеки і оборони, а також Положення про визначення ефективності оцінки безпекової обстановки у сфері національної безпеки.

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.*

Thesis for the degree of Candidate of Juridical Sciences in specialty 12.00.07 «Administrative Law and Procedure; Financial Law; Information Law». – Scientific Institute of Public Law, Scientific Institute of Public Law, Kyiv, 2025.

This dissertation addresses the scientific problem of defining and characterizing the modern administrative and legal foundations of planning in the field of national security, and proposes recommendations for their improvement.

The national security planning function is examined as an intersectoral function (sub-function) that integrates the state's basic and special functions into the field of national security. It influences all areas of public service activities, working to create an appropriate security environment through the planning of economic, social, environmental, and information security measures, as well as the cultural development of the population and state defense. This function occupies a distinctive place within the system of state functions. First, it reflects a vital conceptual and strategic dimension. Second, it facilitates the consolidation and coordination of the capacities of public service bodies in securing the national security environment. Third, it improves the adaptability of both the primary and specialized functions of the state.

The current state of scientific research on national security has been analyzed. In particular, this analysis covers scholarly works that address the nature of the legal regime of national security, the general aspects of ensuring national security, the range of actors involved in the national security system (together with their special legal status), and the key types of relationships and other forms of interaction among these actors.

It has been found that, when using the planning function, national security tasks can be divided into two groups. The first group comprises positive tasks, which precede the emergence of security threats. The second group comprises negative tasks, which respond to any unfavorable changes in the security situation. Consequently, the tasks related to ensuring national security through the planning function align with both potential and actual risks in that domain. Among such risks are, for instance, contradictions between collective and individual welfare, uncertainty concerning the consequences of actions and decisions by public service agencies, delayed responses to deteriorating security conditions, and personnel risks. The implementation of national security tasks through the planning function also takes into account key security priorities. These priorities include predictive and preventive measures, social and economic considerations, personnel and managerial aspects, operational and infrastructural needs, and technological factors.

The scientific conception of the regulatory and legal foundations for implementing the planning function in national security is understood as a systematically ordered set of legal norms. These norms determine the procedures, conditions, mechanisms, directions, forms, methods, means, and actors involved in planning as one of the principal functions in the national security system. They also take into account the hierarchical structure of legislation, the legal nature of regulations, and the orientation of these regulations toward specific actors. This system of foundations comprises acts from various levels within Ukraine's legislative hierarchy. First, at the constitutional level, there are the norms contained in the Basic Law of Ukraine. Second, at the legislative level, there are provisions in Ukrainian laws regulating the national security regime, the organizational and institutional frameworks for ensuring national security, and certain specialized legal regimes. Third, at the subordinate level, there are conceptual and strategic acts, as well as statutory and regime regulations.

It is further noted that the content of modern administrative and legal relations governing the planning function in national security is of a public-legal nature. Specifically, these relations: (1) align with the principles of law and are regulated by norms of administrative law; (2) arise between authorities and other participants involved in planning measures to ensure Ukraine's national security; (3) aim at serving the public interest and are typically marked by the possibility of administrative coercion and an asymmetry among the actors; and (4) are based on legal facts.

It has been determined that the modern system of actors responsible for implementing the planning function in the field of national security comprises several components. First, the "general subsystem" includes the President of Ukraine, the Cabinet of Ministers of Ukraine (the government), and the Verkhovna Rada of Ukraine (Parliament). Second, there is a "special subsystem," encompassing the National Security and Defense Council of Ukraine, various ministries, and other central executive authorities. Third, an "auxiliary subsystem" consists of courts (including the Constitutional Court of Ukraine), research organizations, and similar entities.

It is argued that the forms of implementing the planning function in national security are specific external manifestations of homogeneous, primarily algorithmic activities performed by these actors. Such activities include forecasting, setting goals, developing and approving plans, and coordinating measures to protect the state and society from threats under relevant national security concepts, strategies, and plans. The methods of implementing the planning function, in turn, comprise a set of techniques, approaches, and tools applied by actors to achieve planning objectives effectively, enhance predictability in national security processes, and ensure systematic management of both the processes themselves and the actors involved.

The experience of select economically developed countries in implementing the planning function in national security has been thoroughly examined. It has been determined that certain foreign approaches could be

effectively adapted for use in Ukraine. For instance, drawing on clause “b.1” of paragraph 101 of the U.S. Homeland Security Act of 2002, the Law of Ukraine “On National Security of Ukraine” could be supplemented with provisions ensuring that national security and defense planning must not unlawfully restrict civil rights and freedoms or undermine the state’s economic security. Building on the experience of EU member states that are also members of NATO, it is advisable for Ukraine to align its national security planning priorities with collective security objectives outlined in the programmatic and strategic acts of these international organizations. The study also highlights the need to establish a joint cyber planning department within the Cyber Police Department of Ukraine. This new unit would perform functions analogous to those of the relevant division of the U.S. Cybersecurity and Infrastructure Security Agency.

It is further demonstrated that the criteria for effectively assessing the security situation in the field of national security consist of a set of standards, indicators, and principles defining both the essential quality and overall effectiveness of the assessment process. Key criteria include legal compliance, accuracy and reliability of information, completeness and thoroughness, timeliness, relevance, consistency, predictive capacity, economic efficiency, and social acceptability.

It has been determined that further development of administrative and legal regulation in implementing the planning function for national security under martial law demands an integrated approach. First, it is necessary to enhance conceptual and strategic provisions by creating and subsequently approving the Concept of Planning to Ensure National Security under Martial Law. Second, legislative initiatives must include drafting a Law of Ukraine “On Planning,” a Law of Ukraine “On Civil Society” (which will feature a section on the participation of civil society actors in national security and defense), and a Law of Ukraine “On Lobbying in the Field of National Security and Defense.” Third, at the subordinate level, regulations should be developed and approved for the Unified Center for Planning the Security and Defense Sector, as well as

regulations on assessing the effectiveness of security evaluations in the field of national security.

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.

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.

ЗМІСТ

СПИСОК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ.....	16
ВСТУП.....	17
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ФУНКЦІЇ ПЛАНУВАННЯ У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ.....	26
1.1 Поняття та сутність функції планування забезпечення національної безпеки та її місце в системі функцій держави.....	26
1.2 Стан наукової розробленості питання забезпечення національної безпеки.....	42
1.3 Завдання, ризики та визначення пріоритетів забезпечення національної безпеки за допомогою функції планування.....	61
1.4 Нормативно-правові засади реалізації функції планування щодо забезпечення національної безпеки.....	76
Висновки до розділу 1.....	91
РОЗДІЛ 2. ХАРАКТЕРИСТИКА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ РЕАЛІЗАЦІЇ ФУНКЦІЇ ПЛАНУВАННЯ У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ.....	96
2.1 Поняття та види адміністративно-правових відносин щодо реалізації функції планування у сфері національної безпеки.....	96
2.2 Система суб'єктів реалізації функції планування у сфері національної безпеки та їх адміністративно-правовий статус.....	109
2.3 Форми та методи реалізації функції планування у сфері національної безпеки.....	123
Висновки до розділу 2.....	148
РОЗДІЛ 3. ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ РЕАЛІЗАЦІЇ ФУНКЦІЇ ПЛАНУВАННЯ У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ.....	154

3.1 Зарубіжний досвід реалізації функції планування у сфері національної безпеки та можливості його адаптації в національну правову систему.....154

3.2 Критерії ефективності оцінки безпекової обстановки у сфері національної безпеки.....174

3.3 Шляхи розвитку адміністративно-правового регулювання реалізації функції планування у сфері національної безпеки в умовах режиму воєнного стану.....186

Висновки до розділу 3.....201

ВИСНОВКИ.....204

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....214

ДОДАТКИ.....249

СПИСОК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

ВРУ	Верховна Рада України
ЄС	Європейський Союз
ЗСУ	Збройні Сили України
КМУ	Кабінет Міністрів України
КОФ	Кодекс оборони Франції
КСУ	Конституційний Суд України
МВС	Міністерство внутрішніх справ
Міноборони	Міністерство оборони
НАТО	Організація Північноатлантичного договору
ООН	Організація Об'єднаних Націй
РНБО	Рада національної безпеки і оборони
СБУ	Служба безпеки України
США	Сполучені Штати Америки
ЦРУ	Центральне розвідувальне управління

ВСТУП

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. Макачук, А. А. Манжула, В. І. Мельник, А. Г. Мосейко, І. В. Наконечна, А. А. Нікітін, Ю. М. Павлютін, Г. О. Пономаренко, Є. Ю. Соболь, А. В. Стеблянко, В. М. Столбовий, С. В. Чумаченко, Р. В. Шаповал, С. О. Шатрава, М. О. Щирук, І. П. Яковлєв 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; несвоечасності 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.

РОЗДІЛ 1.

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ФУНКЦІЙ ПЛАНУВАННЯ У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

1.1 Поняття та сутність функцій планування забезпечення національної безпеки та її місце в системі функцій держави

Мирне існування та сталий розвиток суспільства є одними з найбільш бажаних станів для громадян будь-якої держави. Відповідні умови, що передбачають комплексний захист від множини небезпек, загроз та ризиків (різного роду походження), охоплюються поняттям національної безпеки, досягнення якої є ключовим завданням сучасної держави [див., напр.:102, с. 289;104, с.58]. Належний рівень такої безпеки в цілому визначається здатністю держави ефективно реагувати на внутрішні та зовнішні загрози з огляду на перемінні характеристики середовища безпеки. При цьому важливо врахувати, що відповідні властивості середовища безпеки є: по-перше, схильними до змін (є адаптивними та нелінійними); по-друге, часто невизначеними через неможливість повсякчас точно передбачити майбутнє (через його очевидну неоднозначність); по-третє, не завжди однозначними, оскільки завжди існує ризик неправильної оцінки фактичної дійсності та причинно-наслідкових зв'язків у контексті реалізації заходів (охоронних, захисних, забезпечувальних та ін.) у сфері національної безпеки.

Вказане дозволяє дійти думки, що: по-перше, «адаптація державної політики у сфері забезпечення належного рівня національної безпеки до вказаних характеристик безпекового середовища є ключовим фактором ефективної реалізації такої політики»[87]; по-друге, «держави, як гарант національної безпеки, зобов'язується забезпечувати належне функціонування системи національної безпеки, а також системи забезпечення цієї безпеки, зважаючи на широту функцій держави, а також наявні можливості

моделювання майбутнього стану обстановки національної безпеки (та її забезпечення) шляхом реалізації державою функції планування»[84, с. 354]. Поряд із тим, слід зауважити, що функція планування забезпечення національної безпеки, попри її значимість в контексті досягнення мети створення та функціонування сучасної держави, по сьогодні залишається теоретичним та практичним питанням, якому не приділяється належна увага серед науковців, а отже потребує детального розгляду.

Спершу зазначимо, що поняття «функція» переважно зводиться до напрямку впливу права на суспільні відносини [233, с. 3], а тому «функції» закономірним чином також широко використовується і в рамках науки адміністративного права України, відображаючи мету та завдання цієї галузі права [див., напр.: 6, с. 134]. При цьому в «узагальненому вигляді юридичне визначення поняття «функція» можна сформулювати наступним чином: *функція* – це ключовий напрямок впливу права або управлінської діяльності (суб'єкта публічного адміністрування) на суспільні відносини, що відображає необхідність регулювання певних соціальних процесів та є інструментом для досягнення цілей, поставлених перед суб'єктами публічного адміністрування» [82, с.821].

Як особливий вид функцій у праві слід виділити функції держави, враховуючи сутнісний зміст яких [див., напр.: 3, с. 17-19; 19, с.7; 66, с.369; 103, с.9] зазначимо, що ці функції в цілому відображають специфічні внутрішні особливості держави як соціального явища [113, с.41], відображаючи основні, соціально значущі напрямки її діяльності [12, с.407; 235, с.104]. Отже, доходимо наступних висновків: по-перше, *функціями держави* постають «об'єктивно зумовлені основні напрямки діяльності держави, що відображають її сутність як соціального інституту та зумовлені як внутрішніми, так і зовнішніми умовами, в яких держава реалізує свою мету та завдання, спрямовані на зміцнення правопорядку, задоволення суспільних потреб та підтримання гармонійної стабільності у відповідній соціальній системі»[82, с. 821]. По-друге, для цих функцій характерні такі

ключові ознаки: відображають соціальні потреби та інтереси, спрямовані на підтримку публічного порядку, безпеки та соціального, економічного, політичного та іншого типу добробуту населення держави; формуються під впливом об'єктивних умов та факторів; спроможність до змінюваності за потреби адаптуватися до різноманітних безпекових викликів і ризиків; є взаємопов'язаними між собою та багатограними за своєю сутністю; мають свою особливу сферу застосування та спрямовані на вирішення конкретних завдань; реалізуються через певні правові механізми та інститути, що забезпечує їхнє нормативно-правове закріплення, інституційне оформлення, а також узгодженість з вимогами принципів права; є цілеспрямованим напрямом функціонування держави.

З огляду на сутнісний зміст понять «функцій», а також «функцій держави» можемо перейти до уточнення поняття «функція планування національної безпеки як функції держави». Так, враховуючи загальний сутнісний зміст планування [див., напр.: 74, с.68] слід зауважити, що *планування* як процес складається з послідовних дій, спрямованих на постановку цілей, розробку методів і засобів для їх досягнення, а також визначення ресурсів, необхідних для виконання поставлених завдань. Таким чином, у ході планування розробляються конкретні заходи та стратегії, що сприяють реалізації цілей, визначених у загальній концепції планування. Враховуючи це та особливості сучасної концепції безпеки, зміст поняття «забезпечення національної безпеки» [див., напр.: 46, с. 51, 99; 104, с. 57; 244, с. 24; 249, с. 67; 287, с. 54-57], а також п. 15 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про національну безпеку України» [156] можемо дійти висновку, що *планування забезпечення національної безпеки* є функцією держави, у контексті якої здійснюється системний процес постановки цілей, розробки та реалізації комплексу заходів, спрямованих на прогнозування, попередження та усунення реальних та потенційних загроз національній безпеці (насамперед механізмів для запобігання, мінімізації та нейтралізації загроз, здатних порушити стабільний і безпечний розвиток держави та суспільства), що

включає як довгострокові, так і короткострокові стратегії, спрямовані на захист життєво важливих інтересів держави і суспільства (тобто, національних інтересів).

З огляду на викладене можемо дійти висновку, що планування забезпечення національної безпеки (як особлива функція держави) характеризується такими *ключовими ознаками*: перша – спрямованість на досягнення конкретних цілей у сфері забезпечення національної безпеки, що формуються залежно від поточних та прогнозованих безпекових загроз і ризиків, а також від стратегічних інтересів держави; друга – передбачає розробку та реалізацію комплексу взаємозалежних заходів та стратегій, що охоплюють усі рівні та види (типи) безпеки; третя – передбачає створення як довгострокових, так і короткострокових стратегій забезпечення належної безпекової обстановки у сфері національної безпеки; четверта – ґрунтується на детальному аналізі поточних та потенційних загроз національній безпеці, а також на прогнозуванні їх можливого розвитку; п'ята – повинна об'єктивуватися в рамках гнучкого процесу, будучи здатною адаптуватися до змінюваних як внутрішніх, так і зовнішніх умов забезпечення національної безпеки; шоста – охоплює різні рівні державної діяльності (від стратегічної до оперативної), а разом із цим – охоплює собою взаємодію (координацію) між різними органами публічної служби, інститутами (включаючи також громадянське суспільство, міжнародні організації) та іншими державами (їх об'єднаннями), що є партнерами чи союзниками України; сьома – здійснюється у рамках чинних нормативно-правових актів, а також з урахуванням вимог принципів права; восьма – передбачає оптимальний розподіл і використання ресурсів (матеріальних, фінансових, людських та ін.) для досягнення мети та виконання завдань щодо забезпечення національної безпеки. При цьому, стосовно останньої риси функції планування національної безпеки слід зауважити, що за даними Стокгольмського міжнародного інституту досліджень проблем світу, військові витрати в середньому у 2022 році становили 2,3% від ВВП (у 1962 році ці витрати

становили 6,3% від ВВП). При цьому лідерами з військових витрат (у співвідношенні з об'ємом ВВП країни) у 2022 році, за даними Стокгольмського інституту, стала Україна (33,5% ВВП), Саудівська Аравія (7,4% ВВП) і Катар (7,0% ВВП). У тому ж році США витрачала на військові витрати 3,5% ВВП, а Німеччина – 1,4% ВВП [276]. При цьому в 1977 році середні військові витрати у світі становили 262,12 млрд. дол. США, а в 2022 році – 2,21 трлн дол. США [277].

Враховуючи викладене можемо перейти до розгляду структури системи функцій держави, а також з'ясування місця функції планування забезпечення національної безпеки в означеній системі, приймаючи до уваги концептуальні підходи науковців стосовно особливостей змісту функцій та функцій сучасної держави [28, с. 171; 91, с.20], тлумачення видової структури функцій сучасної держави [12; 26, с.109, 110; 27, с.142, 144-145; 28; 29, с. 75; 30; 58; 90; 96; 221, с. 134; 246], а також підходи до розуміння національної безпеки як ключової функції сучасної правової та демократичної держави [29, с. 76-77; 30, с.146, 391]. У цілому, можемо зробити висновок, що систему функцій держави необхідно розглядати як складну, багаторівневу структуру, де функція планування забезпечення національної безпеки виступає невід'ємним її елементом [84, с.355]. Таким чином, комплексний підхід, який відображає ієрархічну концепцію функцій та їх взаємозв'язку, дозволяє детально описати структуру функцій держави, враховуючи функцію планування забезпечення національної безпеки, а саме таким чином:

1. *Перший (базовий, основний) рівень функцій держави*, який охоплює ключові напрями діяльності, які: по-перше, визначають роль і завдання держави в суспільстві; по-друге, включають фундаментальні сфери, в яких держава здійснює свої повноваження та виконує свої завдання, задля яких вона була створена і продовжує функціонувати. Означений рівень функцій формує основу для об'єктивації інших функцій (підфункцій), визначаючи стратегічний напрямок публічного адміністрування та взаємодії з

суспільством й іншими державами (чи їх об'єднаннями). До таких функцій належать: *по-перше*, політична функція держави, що спрямована на підтримку та зміцнення державної влади, забезпечення політичної стабільності та підтримання правопорядку (включають захист суверенітету, конституційного ладу, а також забезпечення законності та дотримання прав громадян); *по-друге*, економічна функція держави, пов'язана з регулюванням економічних процесів у державі (корелюються з національними інтересами у сфері економіки без шкоди для реалізації свободи підприємницької діяльності в державі), підтримкою економічної стабільності, управлінням ресурсами та розвитком національної економіки; *по-третьє*, соціальна функція держави, що спрямована насамперед на забезпечення соціальної безпеки населення, а саме на підвищення добробуту громадян за рахунок їх соціального захисту (надання соціальних послуг, пільг та соціальної допомоги), а також забезпечення умов повноцінної реалізації соціальних прав людини та громадянина (при цьому, реалізуючи соціальні функції, держава бере на себе соціальну та політичну відповідальність за захист найбільш соціально вразливих верств населення, а також за створення соціально безпечних умов для гідного буття та розвитку людини, умов справедливого розподілу суспільних благ); *по-четверте*, екологічна функція держави, що охоплює діяльність держави, спрямовану на охорону навколишнього середовища, управління природними ресурсами та забезпечення екологічної безпеки, передбачаючи захист екосистем, боротьбу із забрудненням, розробку екологічних нормативів тощо; *по-п'яте*, культурна функція держави, що пов'язана з підтримкою та розвитком національної культури, освіти та науки; *по-шосте*, зовнішня функція держави, що стосується міжнародної діяльності держави, включаючи захист від зовнішніх загроз, розвиток зовнішньополітичних та економічних зв'язків, а також забезпечення геополітичних інтересів, спрямованих на підтримку міжнародного миру та співробітництва, а також на захист національних інтересів на глобальній арені (для окремих держав ці функції можуть

виражатися у ворожому для світу та глобального правопорядку експансивному характері); *по-сьоме*, оборонна функція держави, яка включає організацію та підтримку обороноздатності держави, управління Збройними силами та захист від зовнішньої агресії, спрямовані на забезпечення національної безпеки та захист територіальної цілісності держави; *по-восьме*, правоохоронна функція держави, що є функцією, спрямованою на підтримку правопорядку, запобігання та протидію злочинності, а також забезпечення публічної безпеки, що передбачає організацію діяльності поліції, прокуратури та інших органів правопорядку, які захищають громадян та забезпечують дотримання законів у державі; *по-дев'яте*, інформаційна функція держави, що охоплює управління інформаційним простором та його захисту (зокрема від дезінформації, інших кіберзагроз), розвиток комунікаційних технологій та медіа, а також регулювання інформаційних потоків.

2. *Другий рівень (спеціальний) функцій держави (підфункції)*, що включає напрями діяльності, які деталізують та конкретизують основні функції держави. Означені підфункції часто взаємодіють між собою, формуючи складну мережу взаємозв'язків між різними аспектами діяльності держави, а саме: *по-перше*, підфункції політичної функції держави, наприклад: підтримання державного суверенітету (забезпечення незалежності держави від зовнішнього впливу, захист територіальної цілісності та політичної самостійності, що включає захист від втручання у справи держави та підтримку національної ідентичності); захист конституційного ладу (охорона порядку, заснованого на нормах Основного Закону України [56], запобігання та припинення спроб його порушення, підтримання правової законності, що також включає захист демократичних інститутів та принципів розвитку України як людиноцентричної європейської держави); забезпечення правопорядку та правової законності (тобто підтримання публічного порядку, панування права, а також забезпечення дотримання законів та запобігання беззаконню, включаючи також

формування умов нетерпимості до корупції). *По-друге*, підфункції економічної функції держави, зокрема: регулювання економічної діяльності (формування та впровадження правил та норм, що регулюють (нормують) економічні процеси, включаючи антимонопольне регулювання, оподаткування та регулювання ринків з метою підтримки здорової, справедливої та конкурентоспроможної економіки); забезпечення економічної безпеки (захист національної економіки та її суб'єктів від зовнішніх та внутрішніх загроз, серед яких економічні кризові явища, нестабільність ринків, фінансових систем, санкції тощо); управління державними ресурсами (ефективне управління національними природними, фінансовими та людськими ресурсами, що включає також розподіл та використання ресурсів для досягнення цілей сталого розвитку та благополуччя населення). *По-третьє*, підфункції соціальної функції держави, наприклад: соціальний захист громадян (забезпечення підтримки соціально вразливих груп населення через програми соціального страхування, пенсійного забезпечення, допомоги малозабезпеченим сім'ям та іншим формам забезпечення соціальної безпеки осіб, які опинилися у складній життєвій ситуації); забезпечення соціальної стабільності (підтримання стабільних соціальних умов, запобігання соціальним конфліктам та забезпечення гармонійного співіснування в суспільстві); забезпечення систем освіти та охорони здоров'я (також включає організацію та здійснення програм профілактики та пропаганди освіти та здорового способу життя). *По-четверте*, підфункції екологічної функції держави, наприклад: охорона навколишнього середовища (заходи щодо захисту природних екосистем, запобігання забруднення та збереження біологічного розмаїття, що включає насамперед встановлення екологічних стандартів та здійснення контрольно-наглядової діяльності щодо дотримання цих стандартів); управління природними ресурсами (раціональне та стійке використання природних ресурсів, включаючи управління водними, лісовими та мінеральними ресурсами для забезпечення довгострокового благополуччя та економічної

стійкості); екологічна безпека (забезпечення захисту від екологічних катастроф, управління ризиками, пов'язаними з природними та техногенними загрозами, що включає також підготовку до реагування на надзвичайні ситуації екологічного характеру). *По-п'яте*, підфункції культурної функції держави, зокрема: підтримка та розвиток національної культури (збереження та просування культурних традицій та національної ідентичності, підтримка мистецтва, літератури та інших форм культурного вираження народу); забезпечення системи освіти та науки (розвиток освітніх установ та наукових досліджень, спрямованих на формування інтелектуального капіталу та культурної спадщини країни); захист культурної спадщини Українського народу (збереження історичної та культурної спадщини, захист пам'яток історії та культури, а також просування національних цінностей та традицій). *По-шосте*, підфункції зовнішньої функції держави: захист держави від зовнішніх загроз (охорона державних кордонів, запобігання та протидія зовнішнім агресіям та загрозам (ризикам) національної безпеки, що включає насамперед дипломатичні заходи та військові стратегії, спрямовані на підтримку національної безпеки); міжнародне співробітництво (розвиток дипломатичних та військово-стратегічних відносин та співробітництва з іншими державами (союзами держав), участь у міжнародних організаціях та спілках, просування національних інтересів на міжнародній арені); забезпечення зовнішньої безпеки (підтримання стабільності та безпеки у міжнародних відносинах, запобігання конфліктам та загрозам через дипломатичні, економічні та військові заходи). *По-сьоме*, підфункції оборонної функції держави: організація оборони держави (формування та підтримка системи національної оборони, що включає Збройні сили та оборонні структури, здатні захистити країну від зовнішніх загроз); підтримка військової готовності до збройної відсічі (підтримка готовності ЗСУ до своєчасного реагування на загрози агресії, регулярні навчання та підготовка військовослужбовців, а також модернізація військової техніки та військово-

оборонної інфраструктури); управління ЗСУ (ефективне командування та контроль над ЗСУ, планування ефективних військових операцій та управління кадровими та іншими ресурсами для забезпечення національної безпеки). *По-восьме*, підфункції оборонної функції держави: організація оборони держави (формування та підтримка системи національної оборони, що включає Збройні сили та оборонні структури, здатні захистити країну від зовнішніх загроз); підтримка військової готовності (підтримка готовності Збройних сил до своєчасного реагування на погрози, регулярні навчання та підготовка військовослужбовців, а також модернізація військової техніки та військово-оборонної інфраструктури); управління ЗСУ (ефективне командування та контроль над ЗСУ, планування ефективних військових операцій та управління кадровими та іншими ресурсами для забезпечення національної безпеки). *По-дев'яте*, підфункції інформаційної функції держави, а саме: розвиток інформаційної інфраструктури (створення та підтримка інфраструктури, що забезпечує доступ до інформації та комунікаційних технологій, підтримка цифровізації як у приватному, так і у публічному секторі); захист інформаційного простору (забезпечення безпеки в інформаційному просторі, розвиток систем кібербезпеки та захист даних); регулювання медіа та комунікацій (управління та регулювання медійної сфери, забезпечення вільного та відповідального обміну інформацією, підтримка незалежності ЗМІ та запобігання маніпуляціям, пов'язаним з інформатизацією населення).

3. *Третій (особливий) рівень функцій держави (підфункції)*, на якому знаходиться функція планування забезпечення національної безпеки розташовується, а саме як підфункція, що інтегрує елементи політичних, економічних, соціальних, зовнішніх та ін. функцій держави. Вказане дозволяє розглядати планування національної безпеки як міжсекторну функцію (стратегічний інструмент), що впливає на всі основні сфери діяльності органів публічної служби та спрямовану на забезпечення

належного рівня безпеки держави та суспільства. Структуру третього рівня функцій можна зобразити наступним чином [84, с. 356]:

1) планування забезпечення національної безпеки у контексті політичної функції держави (планування забезпечення безпеки політико-правового режиму), що виражається зокрема у: формуванні довгострокової стратегії безпеки держави (розробка та впровадження комплексної стратегії (доктрини), спрямованої на забезпечення безпеки держави у довгостроковій перспективі, що охоплює як суто політичні, так і економічні, військові та соціальні аспекти, включаючи прогнозування та підготовку до можливих криз для державної безпеки); планової координації діяльності органів публічної служби в умовах кризи (забезпечення злагодженої роботи всіх органів публічної служби в умовах кризи в рамках раніше узгодженого плану антикризової дії, що може включати створення антикризових центрів управління, організацію взаємодії між міністерствами та відомствами, а також контроль за виконанням заходів підтримки публічного порядку та безпеки в умовах вияву відповідного кризового явища); планування заходів щодо здійснення захисту конституційного ладу та суверенітету (формування моделі оптимальної розробки, введення в дію та подальшої реалізації заходів, спрямованих на нормативно-правове, інституційне забезпечення та захист існуючого конституційного ладу, запобігання внутрішнім і зовнішнім загрозам національного суверенітету, що включає контроль-наглядову діяльність щодо проявів антиконституційної діяльності у державі та за її межами);

2) планування забезпечення національної безпеки в контексті економічної функції держави, а саме – стратегічне планування економічної безпеки, яке може виражатися, наприклад, у: розробці планів реагування на економічні кризові явища (включаючи фінансові, валютні та виробничі кризові явища; відповідні плани мають передбачати заходи підтримки ключових секторів економіки, стабілізацію фінансової системи та захист населення від негативних наслідків цих криз); планування підтримки

критичної інфраструктури (передбачає систематичний захист цих об'єктів від загроз як природного, так і техногенного характеру); визначення пріоритетів в управлінні державними ресурсами (передусім передбачає стратегічний розподіл та використання ресурсів держави, включаючи також довгострокове планування інвестицій у ключові галузі та проєкти, а також забезпечення економічної стійкості держави в умовах ризиків, а насамперед – ресурсних обмежень повноцінного функціонування держави в економічній сфері);

3) планування забезпечення національної безпеки в контексті соціальної функції держави (планування заходів щодо забезпечення соціальної безпеки держави), зокрема: розробка програм соціального захисту в умовах надзвичайних ситуацій, що позначаються на рівні соціальної безпеки (розробка та введення в дію програм, що включають матеріальну, медичну допомогу, надання тимчасового житла, інші заходи соціального захисту); планування заходів щодо підтримки соціальної стабільності (розробка та здійснення заходів, спрямованих на запобігання соціальним конфліктам, підтримання публічного порядку та покращення соціальних умов, наприклад, шляхом підтримки зайнятості, боротьби з бідністю та нерівністю, а також зміцнення соціальних інститутів); оцінка ризиків для здоров'я населення та планування заходів щодо їх зниження (складання планів вакцинації населення або окремих груп населення, поліпшення санітарних умов, пропаганди здорового способу життя тощо)[87];

4) планування забезпечення національної безпеки в контексті екологічної функції держави (планування екологічної безпеки), наприклад: розробка стратегій щодо запобігання та усунення екологічних катастроф (планування нормативно-правового та інституційного забезпечення системи екологічної безпеки, включаючи створення концепцій та стратегій, спрямованих на запобігання природним та техногенним екологічним катастрофам) катастроф, що включає оптимізацію відповідної контрольно-наглядової діяльності); планування заходів щодо захисту природних ресурсів (визначення заходів щодо захисту та раціонального використання природних

ресурсів, збереження біорізноманіття та підтримки сталого розвитку); координація міжнародних зусиль у галузі охорони навколишнього середовища (планування взаємодії з іншими державами та міжнародними організаціями щодо колективних дій щодо спільного вирішення екологічних проблем, включаючи зміну клімату, захист океанів, чистоти космічного простору та міжнародні екологічні проєкти)[87];

5) планування забезпечення національної безпеки в контексті культурної функції держави (планування забезпечення культурного розвитку населення): планування заходів щодо збереження культурної спадщини в умовах загроз (розробка стратегій захисту культурної спадщини від загроз (пам'ятників, архівів, традицій та мови в умовах війни, тимчасової окупації територій у ході військових дій, стихійних лих, ризиків втрати культурної ідентичності у процесі глобалізації); розробка програм підтримки національної культури (планування створення та реалізації програм, спрямованих на розвиток та популяризацію національної культури, мистецтва та освіти шляхом організації культурних проєктів, фестивалів, освітніх програм та надання грантів, стипендій)[87]; координація міжнародного співробітництва в галузі культури (планування організації та участі у міжнародних культурних обмінах, проєктах та ініціативах, спрямованих на зміцнення культурних зв'язків між народами, включаючи співпрацю у рамках ЮНЕСКО та інших міжнародних культурних організацій);

6) планування забезпечення національної безпеки у контексті зовнішньої функції держави (планування забезпечення зовнішньої безпеки держави), зокрема: розробка стратегій зовнішньополітичної взаємодії держави (визначення стратегічних напрямів зовнішньої політики, що включають розвиток дипломатичних відносин, економічне співробітництво та просування національних інтересів на міжнародному рівні); планування заходів щодо захисту від зовнішніх загроз (створення та прийняття стратегій та планів щодо запобігання та нейтралізації зовнішніх загроз, серед яких

військова агресія, економічний тиск чи кібератаки, наприклад, шляхом стратегічної інтеграції у військово-політичні союзи); координація зусиль з міжнародними партнерами (планування співробітництва з союзниками та міжнародними організаціями у сфері безпеки, включаючи колективну оборону, обмін розвідувальною інформацією та участь у миротворчих місіях)[87];

7) планування забезпечення національної безпеки у контексті оборонної функції держави (планування забезпечення оборони держави), зокрема: планування мобілізаційної готовності (розробка планів щодо мобілізації військовозобов'язаних осіб та інших ресурсів у разі настання війни, наявності ризиків початку війни та інших надзвичайних ситуацій); координація дій Збройних сил та інших силових структур (планування організації та координації роботи Збройних сил, правоохоронних органів у рамках єдиної стратегії оборони, що передбачає здійснення спільних навчань, планування військових операцій тощо); розробка оборонних стратегій та тактик (створення довгострокових стратегій та тактичних планів щодо захисту держави від зовнішніх загроз, що також включає розробку нових оборонних технологій та методів ведення бойових дій)[87];

8) планування забезпечення національної безпеки в контексті правоохоронної функції держави (планування організації та здійснення правоохоронних заходів), зокрема: розробка стратегій боротьби зі злочинністю (планове визначення напрямків та методів боротьби зі злочинністю, включаючи профілактику, оперативно-розшукову діяльність та кримінальне переслідування, що також включає розробку програм з реабілітації та ресоціалізації правопорушників); планування заходів щодо забезпечення правопорядку (створення планів щодо підтримки публічного порядку, включаючи заходи щодо запобігання заворушенням, несанкціонованим масовим протестам та іншим порушенням порядку); координація правоохоронних органів в умовах кризи (планування

забезпечення взаємодії між різними правоохоронними структурами в умовах терористичних атак, масових заворушень тощо)[87];

9) планування забезпечення національної безпеки в контексті інформаційної функції держави (планування забезпечення інформаційної безпеки), зокрема: розробка стратегій захисту інформаційного простору (планування створення та впровадження заходів щодо захисту інформаційного простору країни від зовнішніх і внутрішніх загроз, включаючи кібератаки, шпигунство та ворожу пропаганду, спрямовану на підрив суспільної довіри до органів публічної влади та на підрив національної безпеки); координація зусиль щодо забезпечення інформаційної безпеки на національному рівні (планування дій щодо забезпечення взаємодії між органами публічної служби, суб'єктами громадянського суспільства, міжнародними організаціями у сфері забезпечення інформаційної безпеки, включаючи, наприклад, створення спільних оперативних центрів та своєчасний обмін достовірною інформацією) [87].

Аналізуючи третій рівень функцій держави, можемо дійти думки, що він (у контексті функції планування забезпечення національної безпеки) відіграє ключову роль у забезпеченні повноцінної інтеграції різних напрямів публічної діяльності, спрямованої на комплексне забезпечення національної безпеки. Отже, функція планування, виражена на третьому рівні функцій держави, займає особливе місце у системі функцій, що характеризується такими особливостями: по-перше, місце цієї функції держави відбиває її важливий стратегічний характер забезпечення національної безпеки. Вказане є закономірним, адже функція планування використовується як стратегічний інструмент, спрямований на довгострокове прогнозування та підготовку держави до потенційних загроз у ряді напрямків діяльності держави, досягнення мети у яких забезпечується реалізацією відповідних функцій держави першого та другого рівня. По-друге, місце функції планування забезпечення національної безпеки держави дозволяє гармонійним чином консолідувати та координувати зусилля різних органів публічної служби

(також інших суб'єктів сфери забезпечення національної безпеки), забезпечуючи узгодженість та ефективність заходів, спрямованих на захист держави та суспільства. По-третє, місце функції планування забезпечення національної безпеки держави сприяє тому, щоб реалізація функцій держави першого і другого рівня була достатньо гнучкою і адаптивною до змінюваних умов забезпечення національної безпеки, а так само й нових загроз для цього типу (рівня) безпеки (адже ця функція дозволяє на регулярній основі переглядати стратегії реалізації економічної, соціальної, культурної, екологічної та ін. політики крізь призму потреб забезпечення національної безпеки, а відповідно – бути готовим до швидкої реакції на кризові ситуації у сфері національної безпеки). Таким чином, можемо дійти висновку, що функція планування забезпечення національної безпеки є центральним елементом у системі публічного адміністрування, забезпечуючи своєчасність, прогнозованість (очікуваність), узгодженість та ефективність заходів щодо захисту держави та суспільства від різних загроз та викликів для безпеки, що виникають у сфері забезпечення національної безпеки.

Підсумовуючи викладене, необхідно підкреслити, що функції держави в цілому є однією з ключових характеристик сучасної правової та демократичної держави, якій властиві такі особливості: цільова спрямованість; загальна суспільна та юридична значимість; об'єктивна обумовленість; динамічність прояву (хоча може виражатись і в статичності); комплексність; специфічність (адже кожна функція має свою особливу 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.

В узагальненому розумінні, планування забезпечення національної безпеки можна охарактеризувати як системний процес визначення цілей, розробки 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 та інших вимірах. Вказаний процес базується на ретельному аналізі поточних і потенційних загроз, а також на координації дій різних органів публічної служби та інституцій (також ін. держав, їх об'єднань) у межах єдиної стратегії, спрямованої на зміцнення та/або відновлення належного рівня національної безпеки [83]. Відповідно, для функції планування забезпечення національної безпеки характерні такі риси: правова нормативність (відповідність чинному законодавству та правовим принципам); цілеспрямованість; комплексність реалізації (охоплює розробку і впровадження взаємопов'язаних заходів і стратегій); безперервність (зважаючи на те, що планування передбачає як довгострокові, так і короткострокові заходи з забезпечення національної безпеки); аналітичність і прогнозованість (оскільки планування завжди включає детальний аналіз поточних і потенційних загроз, а також стратегічне моделювання для реагування на відповідні ризики); гнучкість і адаптивність; багаторівневість і координація (взаємодія між різними рівнями); оптимальність (раціональне використання ресурсів, спрямованих на забезпечення безпеки).

1.2 Стан наукового розроблення питання забезпечення національної безпеки

На сьогоднішній день Україна переживає новий етап свого розвитку, прагнучи утвердитися як правова та демократична держава, цілісно орієнтована на інтеграцію до Європейського Союзу та Північноатлантичного Альянсу, одночасно захищаючи свій суверенітет та незалежність в умовах повномасштабної війни, що досі триває. За таких умов держава стикається з необхідністю комплексного вдосконалення парадигми національної безпеки, яка має відповідати стратегічним національним інтересам, серед яких: зміцнення правопорядку, просування засад людино центризму в публічному

адмініструванні, а також інтеграція до європейської та євроатлантичної спільноти. При цьому надзвичайно важливим завданням для держави в цьому контексті також залишається збереження її державності, що в умовах поточних викликів набуло особливої актуальності (адже українська державність в контексті агресії проти України безпосередньо була поставлена під сумнів).

Водночас надзвичайно важливим елементом забезпечення національної безпеки в умовах кризового стану системи національної безпеки, як ми вже продемонстрували у попередньому підрозділі дисертації, є реалізація державою функції планування цієї діяльності. Проте слід наголосити, що суть та зміст цієї функції досі залишаються недостатньо дослідженими у наукових колах, що ускладнює процес удосконалення парадигми національної безпеки, який має ґрунтуватися на вимогах принципу науковості. Між тим, необхідно констатувати, що питання забезпечення національної безпеки є вже широко дослідженим науковим питанням серед українських науковців, що свідчить про існування суттєвого теоретичного фундаменту для формування наукової думки про засади планування у сфері національної безпеки та її забезпечення.

У цілому можемо виокремити такі групи наукових напрацювань українських вчених, в яких ними розкривались різні питання забезпечення національної безпеки:

1. *Наукові праці, в яких ученими і дослідниками розкривалась сутність правового режиму національної безпеки.* Насамперед доцільно звернути увагу на дисертацію О.О. Пучкова «Правопорядок у сфері національної безпеки: загальнотеоретичне дослідження» [214] (захищена в Міжнародному гуманітарному університеті), в якій науковець наголошує на тому, що в умовах поточних трансформації українського суспільства виникає нагальна потреба у впорядкуванні правових відносин для забезпечення надійного правопорядку, що стає ключовим елементом стратегії національної безпеки (при цьому має бути враховане геостратегічне розташування України та

сучасні соціально-політичні виклики, що ускладнюють функціонування системи публічної адміністрації в сфері забезпечення безпеки держави). У першому розділі правник аналізує методологічні підходи до дослідження правопорядку в контексті національної безпеки, а також відзначає важливість використання міждисциплінарних підходів (юридичні, соціологічні та філософські методи), для досягнення комплексного розуміння проблематики правопорядку в цій сфері. Автор обґрунтовує необхідність застосування синергетики для вивчення правопорядку як складної, відкритої системи, що самоорганізується і перебуває у стані постійної трансформації під впливом внутрішніх і зовнішніх чинників. Другий розділ дисертації присвячений аналізу поняття та сутності правопорядку у сфері національної безпеки. Зокрема, О.О. Пучков визначає правопорядок як статико-динамічний стан соціально-правового життя, що характеризується захищеністю національних інтересів і цінностей від потенційних і реальних загроз (ризиків). Автор також проводить типологізацію правопорядку, розглядаючи його в різних сферах національної безпеки, таких як державна, економічна, воєнна, інформаційна, кібернетична безпека. Крім того, науковець справедливо наголошує на тому, що правопорядок в цій сфері є результатом взаємодії між державою, суспільством та окремою людиною, інтегруючи таким чином принцип соціальної солідарності в систему засад забезпечення національної безпеки. У третьому розділі автор розкриває поняття та принципи функціонування державно-правового механізму забезпечення правопорядку у сфері національної безпеки. Зокрема, науковець розглядає архітектуру цього механізму, яка складається з трьох взаємозалежних елементів (ціннісно-нормативного, інституційного та інструментального), акцентуючи особливу увагу на важливості створення ефективної системи нормативно-правових актів, яка б враховувала як національні, так і міжнародні підходи до забезпечення правопорядку. Також автор аналізує проблеми функціонування зазначеного механізму в сучасних умовах та пропонує шляхи його комплексного вдосконалення.

Слід звернути увагу в цьому контексті й на дисертаційну роботу А.Г. Мосейко «Публічне адміністрування у сфері національної безпеки України» [94] (захищена в Запорізькому національному університеті), в якій учена: розкриває теоретико-правові засади публічного адміністрування у сфері національної безпеки (публічне адміністрування в цій сфері, як об'єкт публічного адміністрування; коло суб'єктів публічного адміністрування у сфері національної безпеки); охарактеризує адміністративно-правовий механізм публічного адміністрування у сфері національної безпеки; окреслює актуальні шляхи вдосконалення публічного адміністрування у сфері національної безпеки.

2. *Наукові праці, в яких ученими і дослідниками розкривався зміст загальних аспектів забезпечення національної безпеки.* Спершу слід зауважити, що вітчизняними юристами-адміністративістами на дисертаційному та монографічному рівні приділялась значна увага дослідженню різних аспектів забезпечення безпеки. Прикладом цьому є докторська дисертація В.А. Ліпкана «Адміністративно-правові основи забезпечення національної безпеки України»[75] (захищена в Київському національному університеті внутрішніх справ). У першому розділі автор окреслює адміністративно-правову складову національної безпеки, наголошуючи на важливості формування чіткої нормативно-правової бази для захисту держави від відповідних загроз і викликів. В.А. Ліпкан аналізує систему національної безпеки, визначає поняття національної безпеки, виокремлюючи її основні складові елементи (ключовими з яких є захист національних інтересів, боротьба з внутрішніми та зовнішніми загрозами, та формування стратегії національної безпеки), а також розглядає типологію загроз національної безпеки, акцентуючи увагу на характері їхнього впливу на стабільність функціонування держави. У другому розділі вчений розглядає зміст та структуру адміністративно-правових відносин у сфері національної безпеки, а також аналізує правові засади регулювання національної безпеки, наголошуючи на тому, що стан правового регулювання національної безпеки

прямо залежить від ефективності системи управління та координації між різними суб'єктами національної безпеки. Крім того, автор також досліджує взаємозв'язки між різними рівнями правового регулювання та пропонує шляхи вдосконалення адміністративно-правової бази в цій сфері. У третьому розділі науковець детально аналізує повноваження різних суб'єктів забезпечення національної безпеки, включаючи Верховну Раду, Президента, інші органи виконавчої влади, органи системи правосуддя. Зокрема, В.А. Ліпкан наголошує на необхідності чіткого визначення адміністративно-правового статусу кожного суб'єкта для ефективної реалізації функцій, покладених на них у контексті національної безпеки. Автор підкреслює важливість координації між цими суб'єктами та пропонує вдосконалити механізми взаємодії вказаного кола суб'єктів. У четвертому розділі автор досліджує національну безпеку як правову категорію, пропонуючи концептуальні підходи до її розуміння. Ним розглядається методологія моделювання системи управління національною безпекою, а також пропонуються нові підходи до інтеграції різних наукових дисциплін у цю сферу. Також В.А. Ліпканом з'ясовуються ключові проблеми, пов'язані з визначенням правових основ загальної теорії національної безпеки. У п'ятому розділі дисертації науковець окреслює конкретні шляхи підвищення ефективності адміністративно-правового регулювання національної безпеки, наголошуючи на важливості регулятивної ролі адміністративного права у цій сфері та аналізує призначення відомчих нормативних актів, можливості удосконалення відомчої правотворчості в сфері забезпечення національної безпеки. Додатково автором робиться акцент на необхідності розробки нових законодавчих ініціатив, які б сприяли посиленню національної безпеки, та пропонує конкретні зміни до чинного законодавства.

Окремої уваги потребує також дисертаційна робота Є.В. Кобка «Адміністративно-правовий механізм забезпечення національної безпеки держави» [46] (захищена в Харківському національному університеті внутрішніх справ), в якому науковець визначив сутнісний зміст та

особливості адміністративно-правового механізму забезпечення національної безпеки держави. Мета цього дисертаційного дослідження полягає в аналізі поглядів науковців і чинного законодавства для визначення сутності та розкриття особливостей адміністративно-правового механізму забезпечення національної безпеки держави, а завдання включають визначення поняття національної безпеки, аналіз чинного законодавства, систематизацію суб'єктів забезпечення національної безпеки та пропозиції щодо вдосконалення законодавства. Саме тому у цій докторській дисертаційній роботі юрист-адміністративіст: по-перше, окреслив методологічні засади забезпечення національної безпеки (зокрема, визначив авторську дефініцію поняття «національна безпека держави», а саме як об'єкт адміністративно-правової охорони та захисту; проаналізував актуальні наукові напрацювання учених і дослідників, в яких розкривається проблематика забезпечення національної безпеки; уточнив мету, завдання, принципи забезпечення національної безпеки держави, а також сутність адміністративно-правового механізму забезпечення означеного типу безпеки держави, як системну сукупність правових, організаційних, фінансових та інших інструментів і засобів, що використовуються державою для впливу та упорядкування суспільних відносин у сфері національної безпеки [46, с.93-94]); по-друге, розкрив особливості адміністративно-правового механізму забезпечення національної безпеки (окреслив правові та організаційні засади, рівні, напрями, межі, суб'єктний склад, форми і методи забезпечення національної безпеки держави); по-третє, сформулював наукову думку стосовно галузевого статусу суб'єктів забезпечення національної безпеки держави; по-четверте, розкрив актуальний зарубіжний досвід забезпечення національної безпеки держави та окреслити можливості його використання в Україні, а разом із тим – запропонував дієві шляхи вдосконалення правових і організаційних засад забезпечення національної безпеки держави (наприклад, розробка Національної програми адаптації законодавства до вимог ЄС та НАТО, створення міжнародної програми взаємодії суб'єктів національної

безпеки, а також удосконалення державної політики в цій сфері[46, 276-277, 312, 329-330]).

Також ученими досліджувались різні аспекти забезпечення національної безпеки окремими суб'єктами системи забезпечення національної безпеки [див., напр.: 72; 252]. Наприклад, у дисертаційній роботі «Теоретико-правові аспекти забезпечення національної безпеки органами внутрішніх справ України»[72] (захищена в Національній академії внутрішніх справ України) М.Б. Левицька детально аналізує роль і функції органів внутрішніх справ у системі національної безпеки. Учена констатує, що проблематика національної безпеки стала особливо важливою на початку ХХІ ст., насамперед через появу таких загроз, як ризики енергетичної, екологічної та інформаційної безпеки. При цьому авторка підкреслює, що органи внутрішніх справ відіграють ключову роль у протидії внутрішнім загрозам національній безпеці, зокрема таким, як криміналізація суспільства, зростання «тіньової» економіки, тероризм, та інші видів загроз. Утім, як справедливо зауважує М.Б. Левицька, ефективна робота цих органів, а отже й забезпечення національної безпеки на внутрішньому рівні, можлива лише за умови адекватного правового регулювання та організації їхньої діяльності. Окрема увага ученої приділяється з'ясуванню змісту системи правового регулювання діяльності органів внутрішніх справ при забезпеченні національної безпеки в умовах надзвичайних ситуацій, а також розробці рекомендації щодо вдосконалення законодавства, яке регламентує діяльність відповідного кола органів при забезпеченні національної безпеки України.

Крім того, ученими досліджувались різні аспекти забезпечення національної безпеки у різних сферах функціонування держави та суспільства. Прикладом цьому є дисертаційна робота Г.С. Буги «Адміністративно-правові засади забезпечення безпеки у сфері діяльності небанківських фінансових установ в Україні» [10] (захищена в Донецькому державному університеті внутрішніх справ), в якій учена розв'язувала комплексну науково-прикладну проблему забезпечення безпеки у сфері

діяльності небанківських фінансових установ за допомогою адміністративно-правових засобів.

3. *Наукові праці, в яких ученими і дослідниками охарактеризувались суб'єкти забезпечення національної безпеки та їх особливий правовий статус.* В якості прикладу можемо привести дисертаційну роботу С.В. Чумаченка «Адміністративно-правовий статус суб'єктів забезпечення національної безпеки України» [245] (захищена в Харківському національному університеті імені В.Н. Каразіна), в якій науковець підкреслює важливість удосконалення системи забезпечення національної безпеки, що включає визначення та правове закріплення адміністративно-правового статусу відповідних суб'єктів. У першому розділі роботи автор детально аналізує поняття та структуру суб'єктів забезпечення національної безпеки, вказуючи, що національна безпека як об'єкт адміністративно-правової охорони охоплює не лише державні інститути, але й громадянське суспільство (учений акцентує увагу на ролі в забезпеченні національної безпеки правоохоронних органів, органів державної влади та місцевого самоврядування, а також громадських об'єднань). Другий розділ дисертаційної роботи присвячений аналізу адміністративно-правового статусу правоохоронних органів, які виступають основними суб'єктами в системі національної безпеки. Автор визначає ключові функції правоохоронних органів, їх компетенцію та спеціальні повноваження у сфері забезпечення безпеки. Особливу увагу С.В. Чумаченка приділено питанням координації та взаємодії між різними правоохоронними органами, що, на думку автора, є критично важливими для ефективного функціонування системи національної безпеки. У третьому розділі автором досліджуються проблеми, пов'язані з публічним адмініструванням системи національної безпеки, й окреслюються шляхи їх вирішення. Окрема увага науковцем зосереджується на аналізі основних чинників, що сприяють ефективності публічного адміністрування в сфері забезпечення національної безпеки,

розглядається відповідний зарубіжний досвід та можливості його використання в Україні.

4. *Наукові праці, в яких ученими і дослідниками розкривався сутнісний зміст відносин та ін. типів взаємодії суб'єктів у сфері забезпечення національної безпеки.* У цьому контексті слід звернути увагу на дисертаційну роботу В.М. Столбового «Службові правовідносини у сфері національної безпеки України»[230] (захищена в Запорізькому національному університеті), в якій науковець розкрив сутнісний зміст службових правовідносин у сфері національної безпеки; класифікував елементи (піделементи) цих правових відносин; розкрив систему принципів адміністративно-правового забезпечення службових правовідносин у сфері національної безпеки; охарактеризував коло суб'єктів службових правовідносин в означеній сфері; розкрив особливості державної політики забезпечення службових правовідносин у сфері національної безпеки; з'ясував перспективи удосконалення нормативно-правового та організаційного забезпечення службових правовідносин у сфері національної безпеки України, зокрема, враховуючи відповідний міжнародний досвід.

Також слід звернути увагу на дисертацію А.В. Стеблянка «Адміністративно-правові засади взаємодії правоохоронних органів з фінансовими установами щодо протидії легалізації злочинних доходів» [228], (захищена у Сумському державному університеті), в якій учена розкриває сутність та особливості адміністративно-правових засад взаємодії між правоохоронними органами та фінансовими установами у протидії легалізації злочинних доходів, а також розробка рекомендацій щодо вдосконалення цієї взаємодії. У першому розділі роботи авторка проводить аналіз ключових понять, таких як «взаємодія», «правоохоронні органи», «фінансові установи» та «легалізація злочинних доходів», обґрунтовує необхідність комплексного підходу до визначення взаємодії між цими суб'єктами, враховуючи як правові, так і організаційні аспекти (важливою є пропозиція щодо розробки методології взаємодії, яка б включала чіткі

структурні елементи цього процесу: суб'єктний склад, відповідну правову основу, мету, принципи та критерії ефективності взаємодії). Другий розділ присвячено формам і методам взаємодії, у рамках чого А.В. Стеблянко визначає основні форми (участь у спеціальних операціях; спільна участь у семінарах, круглих столах та ін.; укладання адміністративних договорів; нормотворча діяльність та ін.) форми взаємодії, а також відповідні методи: інформаційне забезпечення, примус, планування та інші. Важливим є розкриття ролі координації як ключового елемента успішної взаємодії між цими суб'єктами. У третьому розділі учена аналізує зарубіжний досвід окремих країн (Бельгії, Великобританії, Італії США, Франції та ін.) у контексті протидії легалізації злочинних доходів. Авторка зазначає, що повне запозичення цього досвіду неможливе через відмінності в законодавчій базі, однак низку аспектів, таких як регулярні зустрічі між правоохоронцями та фінансовими установами, слід впровадити в українську практику. У роботі також пропонуються конкретні зміни до чинного законодавства (зокрема, скасування десятиденного строку для обміну інформацією між суб'єктами взаємодії, що сприятиме оперативності та ефективності роботи).

Додатково слід звернути увагу й на те, що ученими вже досліджувались особливості реалізації окремих функцій держави в сфері забезпечення національної безпеки. Прикладом цьому є дисертація В.Ю. Кобринського «Державний контроль у сфері національної безпеки України» [49] (захищена в Київському національному університеті внутрішніх справ), в якій науковець наголошує на тому, що без належної реалізації державою (також суспільством) функції контролю неможливо забезпечити ефективну реалізацію політики національної безпеки та захисту національних інтересів. У першому розділі автор окреслює основні теоретичні положення щодо змісту державного контролю. В.Ю. Кобринський аналізує стан наукових досліджень у цій галузі та виявляє, що питання державного контролю у сфері національної безпеки не було достатньо вивченим у попередніх дослідженнях. У зв'язку із цим, дисертант детально

розглядає поняття державного контролю, його відмінності від інших форм управління, таких як моніторинг, та пропонує власну класифікацію принципів і підходів до здійснення контролю. У межах другого розділу учений розкриває адміністративно-правову концепцію державного контролю, описуючи його принципи, форми та методи. Третій розділ дисертації присвячений аналізу актуальних (станом на 2008 рік) тенденцій розвитку державного контролю у сфері національної безпеки та формулювання пропозицій щодо його вдосконалення. У межах цього розділу дослідження автор, зокрема: досліджує міжнародний досвід здійснення контролю в означеній сфері, підкреслюючи важливість запозичення найкращих практик для України; пропонує формування актуальної концепції державного контролю (головним чином, Концепції державного контролю у сфері національної безпеки України), яка б охоплювала всі аспекти національної безпеки, включаючи військову, економічну, екологічну та інформаційну складові; робить акцент на необхідності вдосконалення законодавчої бази та створення нових нормативно-правових актів, які б регулювали діяльність контрольних органів у сфері національної безпеки.

Також слід зауважити, що різні аспекти забезпечення національної безпеки досліджувались не лише юристами-адміністративістами, але й також представниками інших наукових галузей. Зокрема, Л.М. Шипілова на дисертаційному рівні формалізувала основні поняття та категорії, на яких ґрунтується сучасна теорія національної безпеки та її забезпечення[249]; І.Я. Іськів [44] та Р.Ю. Штеба[251] в дисертаційному дослідженні окреслили зміст і потенціал удосконалення дії механізмів формування та реалізації державної політики у сфері забезпечення національної безпеки; Б.В. Хуторний на дисертаційному рівні розкривав актуальні проблеми з обґрунтування теоретичних засад та розробки практичних рекомендацій щодо удосконалення механізмів забезпечення національної безпеки в оборонній сфері України [241]; А.В. Рубан висвітлив теоретичні основи вдосконалення процесів державного управління у сфері національної безпеки

в умовах сучасних викликів (зростання внутрішніх та зовнішніх загроз), а також розробив практичні рекомендації з цього питання[217]; Н.А. Сіцинський досліджував потенціал оптимізації та підвищення ефективності державного управління забезпеченням національної безпеки держави у зовнішньополітичній сфері в контексті реалізації стратегічних завдань щодо інтеграції України до європейського та євроатлантичного співтовариства (з урахуванням безпекових загроз з боку сусідніх держав)[220]; Н.Б. Белоусова розкривала теоретико-методологічні особливості концепту національної безпеки у політичній культурі суспільства[5]; І.М. Квеліашвілі досліджував особливості розвитку Державної митної служби як важливого суб'єкта в системі суб'єктів національної безпеки України[45].

Особливу увагу звернемо й на те, що в рамках наук з державного управління ученими були досліджені різні аспекти планування національної безпеки, в яких фрагментарно розкривалась юридична природа означеного інструменту. Особливий внесок у вирішення цього питання внесли О.М. Житник та А.І. Семенченко. Зокрема, О.М. Житник розкривав управлінську природу планування в забезпечення національної безпеки у контексті дослідження проблематики та ключових засад удосконалення сучасного механізму формування державної політики національної безпеки України [34, с.138-174, 182-185]. При цьому докторська дисертація А.І. Семенченка «Стратегічне планування у сфері державного управління національною безпекою» [218] (захищена в 2008 році у Національній академії державного управління при Президентові України) присвячена обґрунтуванню необхідності створення ефективної системи стратегічного планування у сфері національної безпеки України, наголошуючи при цьому на тому, що в умовах глобальної нестабільності та зростаючих загроз, що вже спостерігались наприкінці перших десяти років ХХІ ст., як на міжнародному, так і на національному рівнях, Україна потребує надійної стратегії для захисту своїх національних інтересів. У першому розділі автором детально

розглядається зміст державної політики захисту національних інтересів, зокрема, він аналізує тогочасний стан цієї політики, а також зовнішні та внутрішні фактори, що впливають на її формування та реалізацію. А.І. Семенченко також пропонує методику створення та удосконалення системи стратегічних документів у сфері національної безпеки, а також геополітичну модель розвитку України, що враховує як внутрішні, так і зовнішні чинники, які формують національні інтереси та визначають стратегічні цілі держави. Другий розділ цієї дисертації присвячений теоретичним основам стратегічного планування у сфері державного управління національною безпекою. Автор визначає ключові поняття та концепції, що лежать в основі цього процесу. Він пропонує комплексну модель стратегічного планування, яка включає аналіз загроз, визначення стратегічних цілей та розробку заходів для їх досягнення. Крім того, А.І. Семенченко також підкреслює необхідність інтеграції різних державних інститутів у цей процес, що дозволить забезпечити ефективне управління національною безпекою. У третьому розділі автор аналізує критерії та показники ефективності стратегічного планування у сфері державного управління національною безпекою, методику оцінки ефективності реалізації державної політики захисту національних інтересів, яка враховує різні аспекти безпеки, включаючи воєнну, економічну та інформаційну безпеку. При цьому автор наголошує на важливості постійного моніторингу та коригування стратегічних планів залежно від змін у внутрішньому та зовнішньому середовищах функціонування держави. Четвертий розділ присвячений розкриттю особливостей та проблематики інформаційно-аналітичного забезпечення стратегічного планування. У межах цього розділу дисертації автором пропонується методичний підхід до формалізації процесу стратегічного планування в умовах інформаційного суспільства. Автор також розробляє теоретико-методологічні засади формування адаптивних механізмів інформаційного забезпечення, що є критично важливим для забезпечення надійної і своєчасної інформації при прийнятті стратегічних

рішень. У п'ятому розділі автор формулює конкретні пропозиції та рекомендації щодо вдосконалення механізму стратегічного планування у сфері державного управління національною безпекою. Також А.І. Семенченко акцентує увагу на необхідності вдосконалення нормативно-правової бази, інформаційно-аналітичного забезпечення, а також на підвищенні кваліфікації кадрів, що займаються стратегічним плануванням.

Відтак, аналізуючи наявні наукові дослідження, присвячені сутнісному змісту забезпечення національної безпеки, а також плануванню діяльності держави у цілому та в цій сфері зокрема, можна виділити кілька важливих аспектів. По-перше, частина з проаналізованих робіт вже втратила потрібну актуальність, адже не враховує сучасних безпекових викликів, а особливо ті, що пов'язуються з кризовими подіями, що розпочалися та тривають з 2014 року на території нашої країни. По-друге, значну увагу у цих працях приділено теоретичним аспектам забезпечення національної безпеки, що підтверджується великою кількістю досліджень у межах теорії держави та права. По-третє, у наукових працях докладно розглядаються окремі компоненти національної безпеки, такі як інформаційна, фінансова, економічна безпека тощо. Попри це, комплексного адміністративно-правового дослідження означеної проблеми по сьогодні не було вироблено, що ускладнює забезпечення науковості управлінських дій з оптимізації реалізації функції планування в забезпеченні національної безпеки[79].

Зазначені та інші наукові розробки українських вчених у сфері національної безпеки та її забезпечення формують теоретичну основу для розвитку комплексного наукового підходу до розуміння сутності та особливостей реалізації функції планування у цій сфері. Такий підхід стає науковою основою для оптимізації адміністративно-правового режиму забезпечення національної безпеки, що відповідає принципу науковості управлінських дій та адміністративно-правових процесів. Спираючись на зазначені дослідження, можна досягти наступних результатів, що мають значення для питання, яке нами досліджується в цій дисертаційній роботі: *по-*

перше, сформулювати адміністративно-правове визначення змісту забезпечення національної безпеки та публічного адміністрування у цій галузі. Так, враховуючи наукові напрацювання учених [див., напр.: 46, с.69, 101; 94, с. 80-81], можемо дійти наступних висновків: під *забезпеченням національної безпеки* в адміністративно-правовому сенсі слід розуміти регламентовану законодавством та узгоджену з принципами права управлінську діяльність відповідного кола суб'єктів, спрямовану на охорону та захист прав, свобод і законних інтересів людини та громадянина, інтересів суспільства, а також на збереження конституційного ладу, державного суверенітету, територіальної цілісності та національних інтересів на міжнародному рівні, шляхом реалізації передбачених законодавством адміністративно-правових та ін. заходів щодо запобігання, виявлення та нейтралізації внутрішніх та зовнішніх безпекових загроз (ризиків), а також через реалізацію заходів відновлення належної обстановки національної безпеки у державі та навколо держави. Оскільки забезпечення національної безпеки є об'єктом управлінської діяльності, воно закономірним чином є особливим об'єктом публічного адміністрування у відповідній сфері. При цьому під *публічним адмініструванням у сфері національної безпеки* слід розуміти регламентовану законодавством та узгоджену з принципами права діяльність суб'єктів публічного адміністрування, цілісно спрямовану на реалізацію у відповідному порядку норм законодавства у сфері національної безпеки та її забезпечення шляхом ухвалення адміністративних рішень, здійснення управлінських дій, зокрема за рахунок організації та координації дій органів публічної служби (у відповідній мірі – суб'єктів громадянського суспільства), а також надання встановлених законами адміністративних послуг з метою ефективного забезпечення національної безпеки та охорони і захисту національних інтересів.

По-друге, уточнити мету, а також завдання адміністративно-правового забезпечення національної безпеки. Так, аналізуючи наукові напрацювання учених [див., напр.: 46, с.75; 244, с.29], можемо дійти висновку, що *основною*

метою адміністративно-правового забезпечення національної безпеки є досягнення її оптимального стану – стану, що характеризується досягненням та збереженням балансу між негативними впливами на об'єкти національної безпеки та їхньою здатністю протистояти цим впливам. Відповідно досягнення цієї мети можливе за допомогою ефективного використання наявних ресурсів держави, а також через діяльність спеціалізованих органів та дію адміністративно-правових механізмів, передбачених законодавством. Осмислюючи цю мету в контексті наукових досліджень українських вчених, доходимо висновку, що ця мета досягається за рахунок виконання таких *завдань*: 1) створення та підтримка належного функціонування системи суб'єктів, відповідальних за забезпечення національної безпеки (цим завданням охоплюється регламентація правового статусу вказаних суб'єктів, здійснюється чітке розмежування їх компетенції та повноважень, а також налагодженні взаємодії та координації між ними); 2) розробка та реалізація системи заходів, спрямованих на забезпечення національної безпеки на внутрішніх та зовнішніх рівнях (ці заходи включають створення концепцій, стратегій, планів та реалізацію превентивних дій, що запобігають можливим безпековим загрозам); 3) формування державної політики у сфері національної безпеки та її забезпечення (наприклад, визначення ключових пріоритетів та напрямів розвитку відповідної забезпечувальної діяльності; забезпечення реалізації цієї політики); 4) здійснення нормативно-правового та супутнього йому забезпечення реалізації повноважень суб'єктами забезпечення національної безпеки (включаючи розробку та прийняття законів, підзаконних актів та створення умов для їх повноцінної реалізації); 5) удосконалення системи національної безпеки та її забезпечення (включає впровадження сучасних технологій та своєчасне оновлення інфраструктури, необхідної для її ефективного функціонування); 6) зміцнення інформаційної політики, а також проведення інформаційно-просвітницьких та інших заходів, спрямованих на підвищення рівня правової культури та формування патріотизму серед населення; 7) систематичний розвиток військово-

оборонного потенціалу країни, що передбачає інституційне зміцнення збройних сил загалом та спеціальних служб, зокрема, а також удосконалення роботи внутрішньої та зовнішньої розвідки; 8) забезпечення соціально-економічної безпеки населення (розвиток системи соціального захисту, а також посилення громадянського суспільства; стабілізація та розвиток економіки, включаючи також диверсифікацію економіки).

По-третє, виявити ключові засадничі ідеї, що лежать в основі планування забезпечення національної безпеки. Наявні напрацювання українських учених [див., напр.: 34, с.160; 46, с.78] дозволяють стверджувати, що планування забезпечення національної безпеки спирається на певні фундаментальні засади, що є засадничими ідеями, покладеними в основу організації та здійснення відповідної управлінської діяльності, відображають ідейну основу забезпечення безпеки, а також спрямовують розвиток політики держави у цій сфері, визначаючи при цьому універсальні координати її формування та реалізації, а саме такі принципи: 1) принцип конкретності (виражається у визначенні та визначеності пріоритетних напрямів, заходів та очікуваних результатів, що виключає можливість різночитань чи суб'єктивного тлумачення відповідних цілей); 2) принцип вимірності (мета та завдання повинні бути підкріплені критеріями оцінки їх досягнення, що дозволяє проводити аналіз виконання завдань, тобто оцінювати прогрес, ефективність вжитих заходів й за необхідності вносити корективи в поточні плани); 3) принцип досяжності (при плануванні відповідний суб'єкт повинен ґрунтуватися на реальних можливостях держави, враховуючи наявні ресурси, а також давати реалістичну оцінку темпоральних рамок і потенційних безпекових факторів, що впливають на процес реалізації завдань); 4) принцип релевантності (планування має враховувати обстановку, в якій знаходиться процес (явище), що підлягає плануванню, ґрунтуватися на необхідності намічених цілей та заходів, а також відповідати пріоритетам державної політики); 5) принцип визначеності у часі (кожна мета та завдання повинні мати чітко позначені часові рамки

виконання, що дозволяє контролювати процес реалізації заходів, уникати затягування їх виконання та своєчасно адаптувати стратегії до динамічно змінюваних умов вираження обстановки національної безпеки); 6) принцип системності та комплексності (планування має враховувати взаємозв'язок різних сфер національної безпеки, що забезпечує цілісність системи національної безпеки та можливість узгодженого реагування на різні види безпекових ризиків і загроз); 7) принцип ефективності (заходи, включені до планів забезпечення національної безпеки, мають бути спрямовані на досягнення максимального результату при оптимальному використанні доступних ресурсів, що досягається насамперед за рахунок використання наукового підходу, аналітичних та прогностичних методів); 8) принцип інноваційності (в умовах стрімкого технологічного розвитку важливо враховувати та впроваджувати сучасні наукові досягнення та технологічні розробки, спрямовані на зміцнення національної безпеки).

По-четверте, визначити інституційні засади, на яких має будуватися планування у цій сфері. Забезпечення національної безпеки, як справедливо зазначають учені, є надзвичайно складною (зокрема, в силу її багатогранності) діяльністю певного кола суб'єктів, що закономірним чином вимагає наявності відповідного адміністративно-правового механізму, який постає в якості систематизованого комплексу різних інструментів та засобів, використовуваних державою для регулювання, упорядкування та створення умов, що забезпечують належне функціонування суспільних відносин в означеній сфері[46, с.88, 103-104]. Отже, враховуючи складність та багатоаспектність забезпечення національної безпеки, необхідним є структурування засад забезпечення національної безпеки, а також створення належного адміністративно-правового режиму, який поєднує різні механізми, інструменти та засоби належної реалізації функції планування забезпечення національної безпеки, зважаючи на вказані засади, а саме [79]:1) нормативно-правову основу (законодавство у сфері національної безпеки; принципи правового

регулювання в цій сфері; адміністративно-правові інститути реалізації норм законодавства); 2) концептуально-стратегічну основу (розробка та затвердження національних стратегій, концепцій і доктрин безпеки та її забезпечення, що визначають довгострокові пріоритети та напрямки розвитку зазначеного галузевого режиму; створення конкретних планів дій та програм із зазначенням відповідальних виконавців, необхідних ресурсів та строків реалізації); 3) організаційну основу (система органів публічної служби, предметом відання яких є забезпечення національної безпеки; механізми координації діяльності цих суб'єктів); 4) матеріально-фінансову основу (бюджетне забезпечення відповідного управлінського процесу; здійснення фінансового планування, а також контролю та аудиту); 5) кадрову основу, що відображає кадровий потенціал (набір та відбір кадрів; підготовка та підвищення кваліфікації посадових осіб; мотивування та стимулювання до ефективного виконання службових завдань; встановлення етичних стандартів, професійної культури та культури непідкупності); 6) інформаційно-технологічну основу (впровадження, удосконалення інформаційно-комунікаційних систем та технологій; забезпечення кібербезпеки); 7) науково-аналітичну основу (забезпечення науково-дослідних інститутів, що займаються дослідженнями питань безпеки; забезпечення відповідності принципу науковості прогнозування та інших аналітичних процесів у рамках відповідної управлінської діяльності); 8) контрольню-наглядову основу (розробка чітких критеріїв для оцінки ефективності планування та реалізації заходів щодо забезпечення національної безпеки; проведення періодичних оглядів стану національної безпеки та подання звітів відповідним суб'єктам владних повноважень).

1.3 Завдання, ризики та визначення пріоритетів забезпечення національної безпеки за допомогою функції планування

У процесі формування України як сучасної демократичної та правової держави забезпечення національної безпеки виступає одним із ключових завдань державотворення. Це завдання стає особливо складним (в сенсі його виконання) у період, коли держава та суспільство проходять через т. зв. «перехідний етап розвитку» [див., напр.: 8, с.41; 244, с. 10]. Слід констатувати, що для України це питання є особливо актуальним, адже країна, перебуваючи тривалий час на такому етапі, стикається з надзвичайно серйозними безпековими викликами. Зокрема, крім необхідності захищати фундаментальні національні цінності, Україна змушена в короткі терміни реалізовувати комплексні реформи (зокрема у сферах правосуддя, національної безпеки та боротьби з корупцією), використовуючи при цьому всі наявні, хоча й суттєво обмежені ресурси [див., напр.: 102, с.289; 104, с.55]. До цього додаються виклики, пов'язані з подоланням соціальних (зокрема, й в сфері охорони здоров'я, освіти та ін.) та економічних наслідків нещодавно завершеної пандемії коронавірусної хвороби COVID-19 та руйнівних наслідків триваючої повномасштабної війни в Україні.

Таким чином, проблематика кризового стану національної безпеки України є комплексним питанням, котре потребує виваженого концептуально-стратегічного підходу до вирішення, що передбачає систематичне, поетапне та планове впровадження заходів [85, с. 92]. У цьому контексті важливо підкреслити, що забезпечення національної безпеки держави є найбільш ефективним тоді, коли необхідний рівень безпеки досягатиметься через реалізацію функції планування, що, як нами зазначено у підрозділі 1.1 дисертації, є однією з ключових функцій сучасної держави. Поряд із тим, досягнення відповідних результатів можливе лише за умови, що суб'єкти, відповідальні за реалізацію цієї функції, належним чином враховуватимуть сутність планування, зокрема завдання, які виконує ця

функція, а також ризики та пріоритети національної безпеки, які повинні бути враховані під час реалізації заходів із планування забезпечення національної безпеки.

Приймаючи до уваги актуальні позиції вітчизняних науковців щодо тлумачення змісту завдань планування та переліку цих завдань [див., напр.: 7; 9; 37, с.9; 38; 39; 43; 47, с.41-45; 99; 102; 247], можемо дійти висновку, що *завдання функції планування забезпечення національної безпеки* – це конкретизовані задачі, управлінські дії (діяльність), а також заходи, які виконуються суб'єктами, відповідальними за національну безпеку, спрямовуються на формулювання, координацію та впровадження стратегій, програм і планів, що забезпечують захист та охорону держави і суспільства від різних типів внутрішніх та зовнішніх реальних і потенційних ризиків[85, с. 93]. Відтак, враховуючи запропоновану дефініцію та тлумачення особливостей завдань планування [див., напр.: 99, с. 208] зауважимо, що для розглядуваних нами завдань загалом характерними є такі риси: відповідність чинному законодавству; цілеспрямованість; реалізація спеціально уповноваженими суб'єктами; постають в якості комплексу взаємопов'язаних дій, заходів; є науково обґрунтованими; є ресурсно обґрунтованими; є гнучкими та адаптивними; сприяють зниженню невизначеності розвитку обстановки національної безпеки; є однозначними в своєму форму вияві (адже мають бути зрозумілими та прозорими); мають бути орієнтовані на досягнення результатів ефективним способом [85, с. 94].

Враховуючи викладене, а також можливості виокремлення окремих груп завдань забезпечення національної безпеки за допомогою функції планування слід враховувати той факт, що категорія «національна безпека» є складною, а саме такою, що охоплює два фундаментальні поняття (перебувають у діалектичній єдності): по-перше, «збереження» (стабільність) умов безпеки; по-друге, «розвиток» (мінливість) умов безпеки [106, с.145]. Отже, загалом *завдання забезпечення національної безпеки в контексті функції планування забезпечувальної діяльності (процесу) доцільно поділити*

на два типи, а саме приймаючи до уваги особливості характеру методів реагування на кризові ситуації в даній сфері. В окресленому сенсі необхідно зауважити, що кризові ситуації у сфері національної безпеки та її забезпечення у науковій літературі визначаються переважно як критичне загострення сукупності протиріч та негативних явищ, які становлять загрозу для життєво важливих національних інтересів. Відповідна криза призводить до серйозних порушень, дестабілізації та дисбалансу в системі забезпечення національної безпеки, торкаючись її окремих складових компонентів, а також їх взаємозв'язку між собою та їх відокремленої (або сукупної) взаємодії із зовнішнім середовищем. Відтак, слід погодитися з тим, що вказане, своєю чергою, обумовлює суттєву втрату стійкості системи задоволення національних інтересів, а також знижує її спроможність забезпечувати стабільний розвиток суспільства та держави. Внаслідок цього система національної безпеки може наблизитися до мінімально допустимого рівня, за яким можливий її повна руйнація [218, с. 136]. Тобто, в широкому сенсі відповідні завдання поділяються на два *типи* [85, с.94]:

1. *Позитивний (проспектний, перспективний) тип завдань* забезпечення національної безпеки за допомогою функції планування, який виражається у комплексі завдань зі створення умов (міжнародного, національного, місцевого рівня), що не допускають виникнення кризи у сфері забезпечення національної безпеки. Отже, до таких завдань можемо віднести, наприклад: по-перше, створення довгострокових стратегій національної безпеки. Відповідне завдання передбачає планування заходів щодо запобігання потенційним загрозам через створення програм і стратегій, зокрема: національної стратегії енергетичної безпеки, яка включає диверсифікацію джерел енергії та розвиток відновлюваних джерел; національної стратегії кібербезпеки, що включає в себе заходи щодо захисту відповідної інфраструктури та ін. (пункти 10, 14, 17, 26, абз.8 п.53, п.54, абз.7 п.63 Стратегії національної безпеки України [176]). По-друге, планова оцінка безпекових ризиків і загроз на етапі до їх виникнення. Реалізація цього

завдання передбачає розробку систем моніторингу та аналізу даних для раннього виявлення загроз, недопущення їх виникнення (наприклад, діяльність та забезпечення діяльності суб'єкта, який здійснює аналіз та прогнозування можливих криз, регулярно оновлюючи сценарії розвитку подій в обстановці національної безпеки) (п. 30, абз. 2 п. 47 Стратегії національної безпеки України). По-третє, планування поглиблення міжнародного співробітництва у сфері забезпечення національної безпеки, насамперед, шляхом участі у міжнародних договорах щодо контролю над озброєннями, що знижує ризики виникнення військових конфліктів, а також подальшої інтеграції України в Організацію Північноатлантичного договору (пункти 34, 36, 41 Стратегії національної безпеки України). По-четверте, планування розробки та впровадження інноваційних технологій, що зміцнюють стан національної безпеки держави (абз. 8 п. 53 Стратегії національної безпеки України). Зокрема, реалізація цього завдання може передбачати розробку та впровадження інформаційно-комунікаційних систем раннього попередження про природні катастрофи, що дозволяє мінімізувати їхні наслідки для держави та суспільства. По-п'яте, планування профілактичної роботи щодо зміцнення стійкості безпекової обстановки у сфері національної безпеки (наприклад, розробка програм з розвитку цивільної оборони, просвітництва населення у питаннях безпеки, підвищення лояльності населення до держави та довіри до суб'єктів публічної адміністрації тощо) (п. 40, абз. 3 п. 45, абз. 5 п. 46 абз. 4 п. 47 п. 56 абз. 5 п. 63 Стратегії національної безпеки України).

2.Негативний (реактивний) тип завдань забезпечення національної безпеки за допомогою функції планування, що охоплюють завдання у відповідній сфері, які спрямовані на своєчасне подолання негативних явищ в сфері національної безпеки, неналежне реагування на які може обумовити подальший розвиток кризи в цій сфері. Враховуючи той факт, що цей тип завдань спрямований насамперед на реагування та усунення вже існуючих загроз та кризових ситуацій, можемо дійти висновку, що до відповідних

завдань доцільно віднести, наприклад: по-перше, створення антикризових стратегій та планів їх реалізації. Це завдання планування передбачає насамперед розробку та своєчасне оновлення планів реагування на надзвичайні ситуації (оперативне розгортання сил і ресурсів у разі природної катастрофи, теракту, початку воєнних дій тощо) з метою мінімізації негативного впливу факторів небезпеки або усунення цих факторів. По-друге, планування стратегії відновлення після подолання криз та створення планів щодо її реалізації. У рамках планування забезпечення національної безпеки мають виконуватися завдання щодо підготовки стратегій відновлення інфраструктури, економіки, соціальних систем тощо після подолання кризових явищ, що зокрема передбачає моделювання сценаріїв та планів щодо здійснення заходів відновного характеру. По-третє, підготовка резерву ресурсів та резервних планів для усунення факторів, які негативно впливають на безпекову обстановку в сфері національної безпеки. У процесі планування національної безпеки має здійснюватися планування створення та забезпечення функціонування системи резервів (як людських, так і фінансових, матеріальних та інших), а разом з тим – резервних стратегій, які повинні використовуватися в умовах кризових явищ, що тривають, різного характеру (наприклад, планування створення запасів стратегічно важливих матеріалів чи продовольства, які сприятимуть мінімізації негативного впливу на населення повеней, землетрусів тощо). По-четверте, планове (так само й позапланове) проведення навчань та тренінгів для посадових осіб, які виконують функції із забезпечення національної безпеки (насамперед плануванням безпеки), з метою актуалізації їх знань у контексті кризових явищ безпекового характеру та їх ефективного подолання. Важливо наголосити, що планування національної безпеки передбачає планування регулярних навчальних заходів та тренінгів для персоналу органів публічної служби, спрямованих на відпрацювання дій в умовах кризових ситуацій (зокрема, планування навчань щодо реагування на теракти чи катастрофи природного характеру).

Крім того, завдання функції планування національної безпеки можна окреслити в рамках системи, структурованої на підставі *функціональної класифікації*, в якій відповідні завдання розподіляються за основними напрямками діяльності, що забезпечують національну безпеку через планування означеної безпеки. Отже, завдання забезпечення національної безпеки за допомогою функції планування можна також зобразити наступним чином [83]: 1) забезпечення визначеності поточної та майбутньої обстановки національної безпеки; 2) забезпечення визначеності удосконалення потенціалу нормативно-правового забезпечення обстановки національної безпеки; 3) забезпечення визначеності оптимізації потенціалу організаційного забезпечення обстановки національної безпеки; 4) забезпечення визначеності темпоральної характеристики забезпечення обстановки національної безпеки; 5) забезпечення визначеності ресурсного забезпечення національної безпеки; 6) забезпечення координації міжвідомчої взаємодії суб'єктів, які виконують функції (завдання), що позначаються на стані забезпечення національної безпеки; 7) забезпечення гнучкості та адаптивності стратегій забезпечення національної безпеки; 8) забезпечення інформаційної безпеки та захисту даних загалом і в системі забезпечення національної безпеки, зокрема; 9) забезпечення міжнародного співробітництва та виконання міжнародних зобов'язань, які позитивно впливають внутрішню і зовнішню обстановку національної безпеки та ін.

З'ясувавши сутнісний зміст завдань можемо перейти до розгляду ключових ризиків забезпечення національної безпеки за допомогою функції планування. Вирішуючи поставлене завдання та враховуючи наукові напрацювання учених, присвячені розкриттю особливостей змісту національної безпеки, його зв'язку із безпековими ризиками (загрозами) [див., напр.: 70, с. 26; 244, с. 27], а також підходи вчених до розуміння сутності ризиків [див., напр.: 22; 60, с.141-142; 92, с.5; 101, с.79; 227, с.352] слід зазначити, що ризиками загалом є можливі несприятливі події чи обставини, які можуть виникнути у процесі діяльності суб'єктів та призвести

до негативних наслідків, таких як збитки, майнові втрати чи відхилення від встановлених цілей та планів. Разом з тим варто враховувати й те, що ризики є невід’ємною складовою людської діяльності й часто асоціюються з небезпекою або втратою, що виникає внаслідок несприятливої (в безпековому контексті) ситуації. При цьому в юридичному контексті ризики є підставою для виникнення правовідносин, пов’язаних із забезпеченням захисту інтересів суб’єктів в умовах невизначеності та потенційної загрози [86].

Враховуючи викладене, зміст функції планування забезпечення національної безпеки, а також підходи учених до розуміння змісту ризиків планування в сфері національної безпеки [див., напр.: 14; 40; 62], доходимо думки, що під *ризиками забезпечення національної безпеки за допомогою функції планування* можемо вважати ймовірні несприятливі події, фактори або обставини, що виникають у процесі розробки, прийняття та подальшої реалізації стратегій та заходів щодо охорони та захисту національних інтересів, які можуть призвести до відхилення від встановлених завдань, зниження ефективності або повної неможливості досягнення запланованих результатів у сфері національної безпеки. До таких *ризиків* можемо віднести наступні [86]: *по-перше*, ризики суперечності колективного та індивідуального блага. Важливо розуміти, що в контексті планування національної безпеки неминуче виникають протиріччя між колективним благом (інтересами суспільства та держави) та індивідуальними правами та свободами громадян, а тому планування національної безпеки потребує врахування балансу інтересів усіх суб’єктів, чия безпека сумарно формує загальну обстановку національної безпеки. *По-друге*, ризики неоднозначності безпекових наслідків дій та рішень органів публічної служби (їх посадових осіб). Однією з ключових характеристик процесів забезпечення національної безпеки, враховуючи також формування та реалізацію державної політики у цій сфері, є високий рівень невизначеності та нестабільності навіть позитивних перетворень у різних сферах забезпечення національної безпеки

[див.. напр.: 10, с.36-37; 61, с.165]. При цьому важливо врахувати, що вплив глобалізаційних процесів на міжнародні відносини та внутрішню політику посилює цю невизначеність, що призводить до збільшення ризиків, пов'язаних з прийняттям рішень органами публічної служби, а відповідно на невизначеності результатів планування. *По-третє*, ризики несвоєчасності реагування на погіршення безпекової обстановки у сфері національної безпеки (тобто, ризики реактивного підходу в плануванні національної безпеки [див., напр.: 34, с. 50]). Відповідні ризики пов'язані з реактивним підходом у плануванні, який ставить систему планування національної безпеки на позицію наздоганяючого реагування на відповідні загрози (ризики). Цілком очевидно, що вказаний підхід є хибним, адже суттєво знижує ефективність заходів щодо забезпечення національної безпеки, що робить державу більш уразливою перед новими викликами та кризовими явищами в контексті процесу забезпечення стабільності сприятливого стану національної безпеки. Відповідно, для мінімізації означених ризиків необхідно культивувати практику своєчасного планування, засновану на постійному моніторингу, прогнозуванні та вчасному прийнятті стратегічних рішень щодо реалізації державою функції планування в сфері національної безпеки. *По-четверте*, кадрові ризики забезпечення національної безпеки за допомогою функції планування. Ці ризики є надзвичайно важливим фактором у забезпеченні національної безпеки через функцію планування, адже зумовлені переважно: браком кваліфікованих та досвідчених фахівців у сфері планування національної безпеки; кадровою кризою у системі планування національної безпеки; недостатністю мотивації персоналу, який займається плануванням національної безпеки; ймовірністю здійснення корупційних дій та зловживань у системі планування національної безпеки. Як видається, для мінімізації означених ризиків необхідно приділяти особливу увагу підготовці та перепідготовці кадрів, створенню умов для їх професійного зростання, а також впровадженню антикорупційних заходів та механізмів щодо підтримки високої мотивації відповідного кола працівників

(службовців). *По-п'яте*, ризики неповноти та неточності інформації, що використовується під час реалізації функції планування. Недостатність надійної, однозначної інформації, а також використання застарілих даних або неможливість своєчасного та повного доступу до важливої інформації з питань забезпечення національної безпеки можуть істотно знизити ефективність планування цього типу безпеки. Це пояснюється тим, що неповні або неточні дані можуть призвести до помилкових прогнозів та планування здійснення не завжди адекватних заходів відносно реагування на ті чи інші детермінанти небезпек у сфері національної безпеки. Отже, для мінімізації цих ризиків державі необхідно інвестувати необхідні ресурси (не лише фінансові ресурси) в системи збору, аналізу та обробки інформації, а також забезпечувати доступ до актуальних даних та на систематичній основі підвищувати кваліфікацію службовців, які займаються плануванням національної безпеки для того, щоб вони могли об'єктивно сприймати, збирати, обробляти та використовувати отриману інформацію. *По-шосте*, ризики політичної нестабільності у контексті планування забезпечення національної безпеки. Насамперед важливо відзначити, що більшість стратегічних документів в Україні, як правило, пов'язувалися із тривалістю президентської каденції [див., напр.: 34, с.172], а тому політична нестабільність (враховуючи зміну влади, внутрішні політичні конфлікти та концептуальні зміни в політиці держави), залишаються значним ризиком для ефективного планування національної безпеки, що неприпустимо в сучасній правовій та демократичній державі, а особливо в умовах повномасштабної війни, що триває. Відповідно, для мінімізації цих ризиків необхідно прагнути до створення стабільних і довгострокових стратегій, які будуть мати спадкоємність і характеризуватись незалежністю від короткострокових політичних змін, а також підтримувати політико-правовий консенсус з ключових питань забезпечення національної безпеки України. *По-сьоме*, ризики неузгодженості дій між різними органами влади у контексті планування національної безпеки. Ця група ризиків є значною перешкодою

для ефективного забезпечення безпеки держави, оскільки охоплює, зокрема: недостатню координацію між суб'єктами, які відповідальні за планування національної безпеки; дублювання функцій щодо планування національної безпеки; наявність конфліктів інтересів серед відповідного кола суб'єктів тощо. На нашу думку, для мінімізації цих ризиків необхідно оптимізувати основи організації та дії механізму міжвідомчої взаємодії з питань планування національної безпеки, а також забезпечувати чіткий розподіл обов'язків між відповідними органами публічної служби (їх чиновниками), створювати інституційну основу (наприклад, на базі інтернет-платформи до певних функцій та інформації), які дозволяють оперативним чином і злагоджено реагувати на загрози, що виникають, шляхом реалізації функції планування. *По-восьме*, ризики технологічної вразливості планування національної безпеки. Виділена група ризиків є серйозною загрозою для планування національної безпеки, оскільки виражає собою залежність процесу планування безпеки від інформаційно-комунікаційних технологій та користування такими технологіями, що сукупно пов'язано з багатьма ризиками, серед яких: використання застарілих технологій; відсутність резервних систем; недостатній захист даних (уразливість банку інформації перед збоями, кібератаками, кібершпигунством тощо). Для мінімізації негативного впливу цієї групи ризиків необхідно постійно оновлювати відповідні технології, протоколи їх безпечного використання, а також впроваджувати інноваційні заходи захисту даних та технологічно адаптуватися до нових видів загроз, пов'язаних з використанням при плануванні національної безпеки різних інформаційно-комунікаційних технологій. *По-дев'яте*, ризики недостатнього фінансування реалізації державою функцій планування національної безпеки. Відповідні ризики є серйозною загрозою для належного планування національної безпеки, адже обмежені фінансові ресурси можуть призвести до скорочення масштабів, якості та швидкості планування, а також реалізації відповідних планів, стратегій та програм із забезпечення національної безпеки. Таким чином, для

мінімізації цих ризиків необхідно на належному рівні: 1) фінансово забезпечувати організацію функціонування та саму дію системи планування національної безпеки, приділяючи при цьому особливу увагу пріоритетним напрямкам у плануванні та довгостроковим стратегіям щодо здійснення функції планування; 2) розвивати механізми ефективного розподілу ресурсів щодо системи суб'єктів, які виконують функцію планування національної безпеки. *По-десяте*, ризики недостатності нормативно-правового забезпечення реалізації державою функцій планування національної безпеки. Важливість обліку цих ризиків обумовлена тим, що вони стосуються юридичної невизначеності у здійсненні дій та ухваленні рішень у сфері планування (це загрожує правопорядку та забезпеченню правової законності), що може ускладнити координацію між суб'єктами, відповідальними за реалізацію функції планування, стримувати реалізацію необхідних заходів і таким чином суттєво підвищити вразливість держави щодо тих чи інших кризових явищ, які не могли бути вчасно спрогнозовані, або які не можуть бути належним чином змодельовані в контексті їх подальшого розвитку. На нашу думку, для мінімізації цих ризиків необхідно проводити постійний моніторинг нормативно-правової основи планування національної безпеки, а також удосконалювати законодавство у відповідній частині, приділяючи особливу увагу новим загрозам і ризикам, що виникають, які позначаються на спроможності держави ефективно виконувати функцію планування [86].

Враховуючи зміст ключових ризиків забезпечення національної безпеки за допомогою функції планування можемо перейти до розгляду основних пріоритетів забезпечення національної безпеки за допомогою функції планування. При цьому попередньо слід зауважити, що: по-перше, у нашій країні, як і в інших сучасних правових та демократичних державах, національна безпека разом із захистом національних інтересів незмінно була і залишається пріоритетом при реалізації державою політики у різних сферах [43, с.201], що є цілком закономірним, приймаючи до уваги ту

обставину, що вся історія розвитку людської цивілізації переконливо демонструє, що для кожного суспільства в цілому і людини зокрема питання самозбереження або виживання незмінно займало першорядне значення[253, с. 283]; по-друге, у процесі забезпечення національної безпеки за допомогою реалізації функції планування можна виокремити конкретні пріоритети у сфері зміцнення цієї безпеки; по-третє, пріоритети у відповідній сфері вже стали предметом наукових досліджень багатьох українських науковців і дослідників. Причому увага до цього питання в науці цілком очевидна, адже, як слушно підкреслює А.І. Семенченко, захист національних інтересів завжди пов'язаний із значними ресурсними витратами. Відповідні витрати часто виступають одним із ключових економічних факторів у формуванні політики держави, а також є найбільш суттєвим обмеженням потенціалу практичної реалізації державної політики[218, с.59]. З цієї причини цілком актуальним і сьогодні залишається твердження про те, що, хоча битви виграють військові, але сам результат війни вирішують саме економісти. У цьому контексті учені зазначають, що війна є закономірним продовженням політики, що реалізується відповідними засобами, а сама по собі політика є основою продовження економіки та ринкових процесів. Тому в основі будь-якого збройного конфлікту завжди лежать виключно економічні чинники, а саме ті, що безпосередньо пов'язані з виживанням народу [34, с.158], однак, ці ж чинники також забезпечують оборонний потенціал держави. Таким чином, незважаючи на те, що гарантування національної безпеки сьогодні розуміється всіма як безумовний пріоритет будь-якої сучасної держави, необхідно при цьому також пам'ятати, що її забезпечення не обмежується одним напрямом державної діяльності, хоча держава завжди є обмеженою в своїх ресурсах. Тому в процесі забезпечення національної безпеки завжди потрібен ефективний розподіл ресурсів для виконання державних завдань щодо підтримки національної безпеки. У зв'язку з цим при плануванні національної безпеки україн важливим питанням залишається врахування пріоритетів різних напрямів її забезпечення (на цю ж обставину звертають

увагу й інші науковці [46, с.51-52; 71, с. 72]). При цьому, для окреслення уточненого переліку цих пріоритетів слід у першу чергу уточнити їх визначення. У зв'язку із цим слід зауважити, що під *пріоритетами забезпечення національної безпеки за допомогою функції планування* слід вважати ключові напрями і 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. Відтак, як убачається, ці пріоритети служать конкретним практичним орієнтиром для розробки та реалізації комплексних заходів щодо забезпечення безпеки, координації дій між органами публічної служби та адаптації до змінюваних умов внутрішньої і зовнішньої обстановки національної безпеки та її забезпечення.

Таким чином, основними пріоритетами у сфері забезпечення національної безпеки через функцію планування є наступні напрями і завдання: *по-перше*, прогностичні та превентивні пріоритети, які пов'язані із запобіганням загрозам та розробці стратегій, спрямованих на раннє виявлення та мінімізацію загроз (зокрема, прогнозування та запобігання виникненню ризиків і загроз у сфері національної безпеки, а також забезпечення національної безпеки); *по-друге*, соціально-економічні пріоритети (наприклад, розробка та реалізація заходів щодо нівелювання факторів, які сприяють соціальній нерівності та несправедливості, знижуючи таким чином соціальні ризики та соціальну напруженість; здійснення заходів щодо диверсифікації економіки тощо); *по-третьє*, кадрові та управлінські пріоритети (приміром, створення програм із залучення фахівців у сферу національної безпеки; проведення регулярних зустрічей на різних рівнях управління для обговорення поточних питань планування, організації та реалізації кадрової політики, обміну досвідом та вироблення узгоджених рішень з відповідних питань); *по-четверте*, оперативні та інфраструктурні пріоритети (насамперед, зміцнення критичної інфраструктури; забезпечення

ефективного функціонування системи державного резерву); по-п'яте, технологічні пріоритети (зокрема, модернізація та технологічне оновлення технологічних систем безпеки тощо).

Отже, узагальнюючи викладене необхідно підкреслити, що функція планування національної безпеки не лише уможливорює запобігання виникненню кризових ситуацій, а й оперативним чином реагувати на вже існуючі загрози (ризики), а відтак, дозволяє використовувати комплексний підхід до вирішення завдань належного забезпечення національної безпеки, сприяючи таким чином підвищенню ефективності вжитих заходів у цій сфері. Зокрема, позитивний тип завдань забезпечення національної безпеки за допомогою функції планування зосереджується на запобіганні кризовим явищам у сфері національної безпеки через систематичну оцінку ризиків, довгострокове стратегічне планування, а також зміцнення міжнародного співробітництва та впровадження інноваційних технологій у сфері забезпечення національної безпеки. У свою чергу, негативний тип таких завдань зосереджений на подоланні існуючих кризових явищ за допомогою розробки антикризових стратегій, планування антикризового відновлення належної обстановки національної безпеки тощо. Таким чином, можна дійти висновку, що: по-перше, ефективне забезпечення національної безпеки потребує поєднання превентивних заходів і готовності до оперативного реагування на загрози національній безпеці; по-друге, функція планування постає як інструмент, що поєднує означені аспекти забезпечення національної безпеки, забезпечуючи таким чином системний підхід до захисту держави та суспільства від різноманітних безпекових ризиків (загроз)[80]. Утім, зазначене є можливим лише за умови, що відповідні завдання будуть чіткими та зрозумілими для відповідних суб'єктів, що сприятиме їх ефективному виконанню та оцінці результатів їх виконання.

Також вкрай важливим у цьому контексті є розуміння тієї обставини, що «ефективне забезпечення національної безпеки через функцію планування потребує врахування в процесі планування відповідної

забезпечувальної діяльності як різноманітності загроз та ризиків у сфері національної безпеки, так і наявних ресурсів та пріоритетності задоволення тих чи інших національних інтересів, що виражаються в завданнях і напрямках діяльності суб'єктів, предметом відання яких охоплено забезпечення національної безпеки» [81].

Вказуючи на існування загроз (викликів, ризиків) національної безпеки, які об'єктивуються в сфері забезпечення національної безпеки, слід мати на увазі, що й планування національної безпеки є достатньо ризикованою діяльністю. Вказане пояснюється тим, що у процесі планування виникають як об'єктивні, так і суб'єктивні ризики, які можуть серйозно загрожувати здійсненню процесу планування та успішній реалізації запланованих заходів у сфері забезпечення національної безпеки. Для їх мінімізації необхідний комплексний підхід, що включає оперативний моніторинг, прогнозування та стратегічне ухвалення відповідних рішень. При цьому особливу увагу слід приділити розробці Концепції планування національної безпеки (доцільно, щоб цей документ було розроблено Радою національної безпеки і оборони України та схвалено Указом Президента України). У цій Концепції мають бути враховані основні ризики, пов'язані з плануванням національної безпеки, а також запропоновані конкретні заходи щодо їх запобігання та протидії їм [86]. Отже, важливим кроком у реалізації цієї Концепції стане, зокрема, посилення підготовки та перепідготовки кадрів суб'єктів публічного адміністрування у сфері забезпечення національної безпеки, створення умов для їхнього професійного зростання та впровадження антикорупційних заходів у сфері планування національної безпеки. Також необхідно оптимізувати механізми міжвідомчої взаємодії та забезпечити чіткий розподіл обов'язків між органами публічної служби, що реалізують функцію планування національної безпеки. Крім того, Концепція має передбачати, зокрема, створення ефективної інституційної основи системи планування національної безпеки, зокрема, на основі відповідної веб-платформи.

1.4 Нормативно-правові засади реалізації функції планування щодо забезпечення національної безпеки

Концептуальний зміст забезпечення національної безпеки за допомогою функції планування, як уже було нами визначено, полягає у створенні системного та цілеспрямованого підходу до захисту держави та суспільства від множини внутрішніх та зовнішніх загроз, які можуть бути невраховані внаслідок забезпечення національної безпеки, що не відповідатиме критеріям плановості організації та здійснення такої діяльності. При цьому важливість функції планування в цілому пояснюється тим, що вона виступає як фундаментальний інструмент, який дозволяє визначити стратегічні цілі, розробити ефективні заходи та механізми їх досягнення, а також забезпечити адаптивність і стійкість системи національної безпеки та її забезпечення в умовах, що динамічним чином змінюються. Зважаючи на це, належне застосування функції планування дозволяє досягати оптимального стану національної безпеки, а саме такого, що характеризується необхідним заходом збалансованості комплексу ризиків у сфері національної безпеки, а також здатністю держави та суспільства ефективно їм протистояти. У зв'язку із цим, як вже нами зазначалось, на виконання вимог ч. 2 ст. 19 Конституції України [56] для цієї функції характерною є її підзаконність – вона виключно ґрунтується на положеннях відповідних законів і підзаконних актів, що унеможливорює неправомірну реалізацію цієї функції, а також мінімізує її неефективне застосування у сфері забезпечення національної безпеки України.

Поряд із тим, слід зауважити, що на сьогоднішній день в наявній науковій літературі відсутні актуальні напрацювання стосовно сутнісного змісту та структури нормативно-правових засад реалізації функції планування щодо забезпечення національної безпеки. Разом із тим, нормативно-правове забезпечення національної безпеки та окремих аспектів забезпечення національної безпеки вже були предметом дослідження

багатьох учених-юристів, учених в галузі державного управління та економіки[31; 35; 54; 57; 65; 213; 229; 255]. З огляду на це вбачається потреба в окресленні змісту і структури актуальних нормативно-правових засад.

Щонайперше, слід зауважити, що критичний аналіз підходів учених до визначення нормативно-правових засад [див., напр.: 67, с.96; 107; 223, с.132; 238, с.1079] дозволяє дійти висновку, що *нормативно-правовими засадами реалізації функції планування щодо забезпечення національної безпеки є системно впорядкованим комплексом (умовно систематизованою сукупністю) правових норм, якими закріплюються, а також визначаються порядок, умови, механізми, напрями, форми, способи, засоби, суб'єкти та інші аспекти здійснення планування як однієї з ключових функцій у системі забезпечення національної безпеки України, з урахуванням ієрархічної будови законодавства України, юридичної природи нормативно-правових актів та їх предметної спрямованості.*

Розглядаючи сформульоване нами визначення відповідних нормативно-правових засад слід зауважити, що в ньому окреслюється комплексний підхід, крізь призму якого доцільно розглядати умовно структуровану сукупність норм, що стосуються реалізації функції планування в означеній сфері. Відтак, у відповідності до пропонованого нами підходу структура нормативно-правових засад реалізації функції планування у сфері національної безпеки має враховувати багаторівневу й не однотипну юридичну природу законодавства, а саме: *по-перше*, ієрархічна будова нормативно-правових актів в Україні, яка має осмислюватись з урахуванням принципів верховенства права та правової законності, що передбачають підпорядкування актів нижчого рівня положенням Основного Закону України та інших законів (у свою чергу мають відповідати нормам Конституції), а всіх актів законодавства загалом – принципам права, що у сукупності забезпечує однаковість та несуперечність правового регулювання забезпечення національної безпеки загалом та планування її забезпечення, зокрема; *по-друге*, юридичну природу нормативно-правових актів, що в

цілому дозволяє враховувати ту обставину, що кожен ип актів законодавства має свою юридичну силу та призначення (зокрема, Конституція є Основним Законом, певною «призмою» конституційності, а закони, які відповідають Конституції – це акти, яким властива найвища (після Конституції) юридична сила, що враховується підзаконними актами, які є правотворчим способом деталізації та конкретизації норм законодавчих актів у сфері забезпечення національної безпеки); *по-третє*, предмет нормативних актів, врахування чого є важливим, беручи до уваги той факт, що законодавчі та підзаконні акти можуть стосуватися загальних або спеціальних питань забезпечення національної безпеки (наприклад, стосуватися конкретних сфер національної безпеки, регламентувати інституційні та процесуальні складові відповідної забезпечувальної діяльності тощо).

Отже, на підставі вказаних критеріїв доходимо висновку, що *структура нормативно-правових засад*, що нами досліджуються, постає в якості багаторівневої системи, котра охоплює собою наступні групи (рівні) засад:

1. Конституційний рівень регламентації особливостей реалізації функції планування щодо забезпечення національної безпеки. Слід зауважити, що конституція в усіх державах світу, в яких діє такий документ, по суті є актом, що «не складається із комплексу явних інструктивних регуляторів суспільного життя, а вміщує лише загальні параметри побудови та функціонування держави, юридичного статусу людини і громадянина» [17, с.10]. Саме тому, цілком очевидним є те, що в Основному Законі України [56] не міститься чіткого та вичерпного переліку засад реалізації функції планування забезпечення національної безпеки, однак окреслюються ключові орієнтири, що враховуються в контексті планування такої забезпечувальної діяльності. На цю обставину звертають увагу й інші учені. Зокрема, А.І. Семенченко зазначає, що саме в означеному акті «визначаються базові цінності нашого суспільства та держави, які потім послідовно через інші стратегічні документи трансформуються у національні інтереси та

національні цілі»[218, с.69]. Таким чином, чином слід зауважити, що Конституція України закріплює базові засади, цілі та завдання забезпечення національної безпеки, визначає повноваження основних державних органів у цій сфері та окреслює межі їх діяльності, будучи таким чином – основним нормативно-правовим джерелом, що визначає безпекові напрями дії всієї правової системи в цілому та системи забезпечення національної безпеки, зокрема.

2. Законодавчий рівень регламентації особливостей реалізації функції планування щодо забезпечення національної безпеки.

1) *закони, які регламентують режим забезпечення національної безпеки у цілому та окремі її складові*, що поділяються на такі підгрупи: перша – *причинний* законодавчий акт, яким є документ, що встановлює загальні засади забезпечення національної безпеки й зокрема планування у сферах національної безпеки і оборони – Закон України «Про національну безпеку України» [156]. Слід зазначити, що в цьому законодавчому акті плануванню у сферах національної безпеки та оборони присвячено розділ V, в якому набувають юридичної визначеності: мета, принципи і види планування (ст. 25); особливості стратегій національної безпеки, а також воєнної безпеки, громадської безпеки та цивільного захисту України, розвитку оборонно-промислового комплексу, кібербезпеки, інтегрованого управління державним кордоном (статті 26, 28–31-1) і сутнісний зміст Національної розвідувальної програми (ст. 32), державних програм у сферах національної безпеки і оборони (ст. 33); зміст комплексного огляду сектору безпеки і оборони (ст. 27); особливості фінансового забезпечення сектору безпеки і оборони (ст. 35). Друга – *допоміжні* законодавчі акти, а саме акти, що містять засади, які окреслюють істотні умови для належного функціонування системи національної безпеки та її забезпечення, зокрема, з урахуванням реалізації функції планування [див., напр.: 51; 52; 63; 64; 118; 130; 133; 134]. Окреме значення серед допоміжних законодавчих актів також набувають ті з них, які регламентують програмування управлінських дій в

Україні [див., напр.: 128]. Третя – *похідні* законодавчі акти, а саме ті документи у сфері забезпечення національної безпеки, які містять орієнтири для належної реалізації функції планування щодо забезпечення національної безпеки, серед іншого, визначаючи основи планування, організації, реалізації політики [див., напр.: 135; 136]; утвердження української національної та громадянської ідентичності [див., напр.: 165]; забезпечення кібербезпеки [див., напр.: 158; 166; 210]; засади забезпечення соціальної безпеки [див., напр.: 164; 190–192] та ін.;

2) *закони, які регламентують організаційно-інституційну основу забезпечення національної безпеки та окремих її складових*, зокрема, у частині забезпечення юридичної визначеності діяльності суб'єктів публічного адміністрування, які охоплені сферою забезпечення національної безпеки, а саме визначення: засад загальної та спеціальної публічної служби [див., напр.: 119; 121; 129], адміністративно-правового статусу відповідного кола суб'єктів забезпечення національної безпеки [див., напр.: 151; 152; 155; 157; 169; 187; 188; 189; 211];

3) *закони, які регламентують окремі правові режими забезпечення національної безпеки та особливості окремих її складових*. Ця підгрупа законодавчих актів охоплює норми, що визначають особливості та порядок запровадження, функціонування і припинення особливих правових режимів, пов'язаних із забезпеченням національної безпеки України. Законодавчі акти, охоплені цією підгрупою законів, спрямовані на створення правових умов для оперативного управління та захисту суверенітету, територіальної цілісності та громадського порядку, зокрема: Закон України «Про оборону України» [162], який встановлює основні засади оборонної політики держави, включаючи порядок підготовки та реалізації оборонних заходів, діяльність органів публічної служби та ін. суб'єктів у сфері національної безпеки та оборони, визначаючи при цьому завдання та функції органів влади у мирний час та у особливий період; по-друге, Закон України «Про основи національного спротиву» [163], що регламентує організацію та

функціонування системи національного спротиву як елемента забезпечення національної безпеки, встановлюючи особливий порядок підготовки та виконання завдань територіальної оборони, руху опору та підготовки населення до національного опору, сприяючи своєчасному та ефективному залученню громадян до заходів захисту держави на рівні територіальних громад; по-третє, Кодекс цивільного захисту України [53], котрим визначаються правові засади функціонування системи цивільного захисту, спрямованої на запобігання та ліквідацію надзвичайних ситуацій, а також регулюється організація та координація дій суб'єктів цивільного захисту (включаючи державні органи, підприємства, установи, організації та громадян), включаючи також навчання населення діям в умовах надзвичайних ситуацій, а також мобілізацію ресурсів для ліквідації їх наслідків; по-четверте, Закон України «Про правовий режим воєнного стану» [168], котрим встановлюється порядок запровадження та скасування військового стану, його забезпечення та реалізації, а також визначаються повноваження органів публічної влади, ЗСУ й інших суб'єктів в умовах військового стану, закріплюються особливості обмеження прав і свобод громадян, що вводяться для забезпечення обороноздатності та безпеки держави;

4) *закони, які регламентують організаційно-ресурсні аспекти забезпечення національної безпеки.* Ця підгрупа об'єднує акти, спрямовані на забезпечення системності, стійкості та достатності ресурсів, необхідних для належного захисту держави та суспільства, а отже – мають враховуватись у контексті реалізації функції планування у відповідній сфері. Серед таких документів насамперед слід виокремити Закон України «Про державні резерви» [127], котрим регулюється створення, зберігання, використання, поповнення, освіження та інші операції, пов'язані з цінностями державних резервів, призначених для забезпечення потреб держави та суспільства в умовах дії особливого періоду. Відтак, цей Закон відіграє ключову роль в організації матеріальних цінностей державних резервів, необхідних для

забезпечення стабільності держави в кризових умовах, зокрема: забезпечуючи нормативну основу для накопичення стратегічних запасів, необхідних для функціонування економіки та системи національної безпеки; встановлює порядок публічного адміністрування у сфері забезпечення державного резерву, включаючи використання ресурсів для ліквідації наслідків дій та подій, що зумовили особливий період, тощо. Також важливе місце у цій підгрупі законодавчих актів посідає Закон України «Про критичну інфраструктуру» [154], що визначає правові та організаційні засади функціонування об'єктів критичної інфраструктури, їх захист від загроз та забезпечення їх стійкості. Розглядуваний Закон встановлює перелік та критерії віднесення об'єктів до критичної інфраструктури, регламентує заходи щодо захисту таких об'єктів від внутрішніх та зовнішніх загроз (включаючи кібератаки), передбачає створення систем моніторингу та управління ризиками, пов'язаними з критичною інфраструктурою тощо. Окремо відзначимо також і Закон України «Про оборонні закупівлі» [161], який регулює закупівлю товарів, робіт і послуг оборонного призначення з метою задоволення потреб сектору безпеки та оборони, а, отже, створює нормативно-правову основу для: забезпечення прозорості та ефективності планування, організації та здійснення процедур оборонних закупівель; дії механізмів планування та моніторингу використання бюджетних коштів у сфері оборони; комплексу умов для розвитку національної оборонної промисловості та впровадження сучасних технологій в означеній сфері; посилення обороноздатності держави шляхом своєчасного та якісного забезпечення сил безпеки та оборони необхідними ресурсами.

3. Підзаконний рівень регламентації особливостей реалізації функції планування щодо забезпечення національної безпеки, який умовно може бути поділений на такі підгрупи:

1) *концептуально-стратегічні акти, що враховуються у процесі планування у сфері національної безпеки, а саме:*

а) *загальні* концептуально-стратегічні акти, які враховуються в процесі планування у сфері національної безпеки. Ключовим з таких актів слід вважати Указ Президента України «Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року» [212], що узгоджується із положеннями резолюції Генеральної Асамблеї ООН від 25 вересня 2015 року № 70/1 [110] та окреслює основні координати, що стосуються забезпечення національної безпеки, а отже – орієнтири, які враховуються в процесі планування забезпечення національної безпеки. При цьому в умовах сьогодення також слід звернути увагу на План України, затверджений урядовим розпорядженням від 18 березня 2024 року № 244-р[197], який був розроблений задля реалізації ініціативи ЄС «UkraineFacility», що була запроваджена Регламентом Європейського Парламенту і Ради від 29 лютого 2024 року № 2024/792 [284]. Відповідний план «є одним з інструментів для відновлення, реконструкції та модернізації України, який може паралельно прискорити шлях України до набуття членства в ЄС»[112, с.6]. Слід зазначити, що цим Планом окреслюються орієнтири для планування національної безпеки, а саме в напрямках: покращення інвестиційного клімату держави, реформування публічного адміністрування (державного управління), оптимізації управління державними фінансами, забезпечення належного функціонування системи правосуддя, а також правового режиму запобігання корупції та відмиванню грошей, забезпечення розвитку людського капіталу та ін.;

б) *спеціальні* концептуально-стратегічні акти, які враховуються в процесі планування у сфері національної безпеки. До цієї підгрупи підзаконних актів слід відносити концептуально-стратегічні документи, які є актами довгострокового, середньострокового (іноді – короткострокового) планування у сферах національної безпеки і оборони згідно ч. 3 ст. 25 Закону України «Про національну безпеку України». Приймаючи до уваги обмеженість обсягу цієї дисертаційної праці, розглянемо деякі з таких актів.

Основним(інакше – *причинним*) з таких актів слід вважати Стратегію національної безпеки України. Цей документ у відповідності до п. 19 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про національну безпеку України» є актом, яким «визначаються актуальні загрози національній безпеці України та відповідні цілі, завдання, механізми захисту національних інтересів України та є основою для планування і реалізації державної політики у сфері національної безпеки» [156]. Так в п. 66 цього стратегічного акту вказується, що цей документ слід розуміти в якості основи для розроблення ряду документів щодо планування у сферах національної безпеки і оборони, а саме стратегій: людського розвитку, воєнної безпеки України, громадської безпеки та цивільного захисту України, розвитку оборонно-промислового комплексу України, кібербезпеки України, економічної безпеки, енергетичної безпеки, екологічної безпеки (також адаптації до зміни клімату), продовольчої безпеки, біобезпеки та біологічного захисту, інформаційної безпеки, зовнішньополітичної діяльності, забезпечення державної безпеки, інтегрованого управління кордонами, а також для розроблення Національної розвідувальної програми [176]. Отже, сучасна Стратегія національної безпеки дозволяє уточнити перелік актів, які охоплюються відповідною підгрупою концептуально-стратегічних актів.

Серед *похідних* спеціальних концептуально-стратегічних актів, що враховуються у процесі планування у сфері національної безпеки насамперед слід назвати Стратегію забезпечення державної безпеки, яка «визначає реальні й потенційні загрози державній безпеці України, напрями та завдання державної політики у сфері державної безпеки, є основою для планування і реалізації політики у сфері державної безпеки» [183], а також Стратегію воєнної безпеки України, що є документом, який визначає цілі, пріоритети і завдання реалізації державної політики у воєнній сфері, сфері оборони та військового будівництва (з врахуванням аналізу безпекового середовища, а також у контексті воєнної безпеки України) [182], що є важливими даними, у відповідності до яких здійснюється планування відповідної політики у сфері

забезпечення національної безпеки та заходів з її реалізації. Відтак, цілком закономірним є те, що Стратегія в якості однієї з ключових умов підготовки та ведення всеохоплюючої оборони України визнається «удосконалення планування у сферах національної безпеки і оборони, забезпечення практичної спрямованості оборонного планування та його узгодження з бюджетним плануванням в Україні й процесом оборонного планування в НАТО»[182]. У зв'язку із цим, досягнення цілей державної політики у воєнній сфері, сфері оборони та військового будівництва пов'язується із стратегічним плануванням і планування оборони держави, які повинні «ґрунтуватись на євроатлантичних принципах, засадах демократичного цивільного контролю над силами оборони, стратегічних комунікаціях та інформаційній політиці у воєнній сфері, сфері оборони і військового будівництва, європейській та євроатлантичній інтеграції України»[182]. Крім того, слід звернути увагу й на те, що цією Стратегією передбачається створення перспективної моделі організації оборони України, ЗСУ та інших складових сил оборони у відповідній частині, що має забезпечити «завчасне планування та підготовку до виконання завдань оборони України органів державної влади, усіх складових сил оборони, органів управління національної економіки та органів місцевого самоврядування, підтримання готовності населення та території держави до всеохоплюючої оборони України, проведення превентивних заходів щодо недопущення ескалації воєнного конфлікту»[182]. У цьому контексті набуває також важливого значення Концепція військової кадрової політики в системі Міноборони, в якій констатується «необхідність гарантованого задоволення потреб ЗСУ та Державної спеціальної служби транспорту в людських ресурсах під час повномасштабного вторгнення Росії в Україну»[137] та в цілому. Вказаним документом також набуває стратегічного характеру планування: по-перше, розвитку оборонно-промислового комплексу, що регламентується відповідною Стратегією, затвердженою Указом Президента України від 20 серпня 2021 року № 372/2021. Одним із ключових напрямів державної

військово-промислової політики в контексті положень цієї Стратегії є «створення системи стратегічного планування у сфері оборонно-промислового комплексу України та системи планування довгострокових наукових і матеріально-технічних потреб ЗСУ, інших військових формувань у продукції військового та цивільного призначення і подвійного використання»[179]. По-друге, в контексті вказаного акту надзвичайну важливість також набуває планування кадрів (персоналу), яким є «цілеспрямований процес щодо визначення необхідної кількості персоналу, підготовленого до виконання завдань у визначений строк у потрібному місці в мирний та воєнний час»[137]. На вирішення спеціальних проблем планування кадрового забезпечення суб'єктів сфери забезпечення національної безпеки і оборони також спрямовані й ряд інших підзаконних актів, серед яких особливого значення набувають Указ Президента України від 1 лютого 2022 року №36/2022[167], Концепція розвитку професійного сержантського корпусу ЗСУ[140] та ряд ін. підзаконних актів.

Окремо необхідно виокремити також і Стратегію громадської безпеки та цивільного захисту України, що у відповідності до п.23 ч.1 ст.1 Закону України «Про національну безпеку України» є «документом довгострокового планування, що розробляється на основі Стратегії національної безпеки України за результатами огляду громадської безпеки та цивільного захисту і визначає напрями державної політики щодо гарантування захищеності життєво важливих для держави, суспільства та особи інтересів, прав і свобод людини і громадянина, цілі та очікувані результати їх досягнення з урахуванням актуальних загроз»[156], а відтак є одним з важливих стратегічних орієнтирів МВС України[41]. Саме тому, п.3 рішення РНБО України, затвердженого Указом Президента України від 23 грудня 2022 року № 883/2022, на МВС покладається обов'язок забезпечити після затвердження вказаної Стратегії «розроблення у встановленому порядку галузевих стратегій, державних цільових програм у сферах громадської безпеки, захисту та охорони державного кордону України, цивільного захисту та

міграційної політики, а також оперативних планів та планів застосування сил і засобів у кризових ситуаціях»[180]. При цьому слід звернути увагу на те, що у відповідності до підп.6 п.10 Порядку, затвердженого постановою КМУ від 22 травня 2019 року № 507, проведення огляду громадської безпеки та цивільного захисту МВС вказується, що проведення такого огляду повинно ґрунтуватись серед іншого на такій засадничій ідеї, як принцип «узгодженості заходів огляду громадської безпеки та цивільного захисту із заходами стратегічного планування в цій сфері»[150].

Окрему увагу в умовах високого ризику настання глобальної продовольчої кризи [261; 267; 269], у значній частині обумовлених агресією проти України [15; 97; 242], слід приділяти також Стратегії продовольчої безпеки України, що «визначає цілі, завдання та основні напрями державної політики у сфері продовольчої безпеки, а також очікувані результати, заходи щодо проведення моніторингу реалізації Стратегії» [204]. Слід зазначити, що цілі, окреслені в цьому документі досягаються у два етапи (перший – з 2024 по 2026 рік; другий – протягом 2027року), які передбачають виконання операційного плану заходів з реалізації цієї Стратегії, що затверджений розпорядженням КМУ від 23липня 2024року №684-р. Крім того, в плануванні забезпечення продовольчої безпеки також особливого значення мають положення указів Президента України від 7лютого 2022року № 41 [111] та від 9жовтня 2023року №681[186].

Додатково у цій дисертації слід звернути увагу на Стратегію зовнішньополітичної діяльності, якою відповідна діяльність зводиться до «утвердження України у світі як сильної та авторитетної європейської держави, здатної забезпечити сприятливі зовнішні умови для стійкого розвитку і реалізації свого потенціалу, економіки та українського суспільства» [185]. Важливість цього акту обумовлена інтеграційними курсами України, визначеними на конституційному рівні, які мають суттєве значення для планування забезпечення національної безпеки адже визначають орієнтири узгодженого планування здійснення відповідних

забезпечувальних заходів, які стосуються насамперед європейської та євроатлантичної інтеграції України. Зокрема, у відповідності до п.93 цієї Стратегії вказується, що такий пріоритет, як набуття повноправного членства в НАТО, повинен досягатись, зокрема, за рахунок «досягнення відповідності критеріям членства в НАТО через цілеспрямоване та планомірне впровадження широкого спектра внутрішньодержавних реформ у рамках виконання річних національних програм під егідою Комісії Україна – НАТО» [185]. У зв'язку із цим особливого значення набуває також Указ Президента України від 24 лютого 2021 року №72/2021, яким затверджується Положення, що визначає порядок розроблення, моніторингу та оцінювання результатів виконання річної національної програми під егідою Комісії Україна – НАТО [171].

Також в рамках цієї підгрупи нормативно-правової основи планування у сфері національної безпеки слід назвати Стратегію людського розвитку, що «визначає цілі та основні завдання, що стоять перед державою, у сфері людського розвитку як наряду забезпечення національної безпеки України, а також індикатори досягнення цілей, що забезпечує можливість проведення моніторингу, ефективного планування, належного оцінювання соціальних інвестицій у людський потенціал»[175]. У зв'язку із цим, слід звернути увагу на ряд документів, які є важливими в контексті осмислення орієнтирів в плануванні забезпечення національної безпеки крізь призму людського розвитку, а саме на стратегії та програми, які стосуються демографічного розвитку[198], забезпечення правопорядку в сфері прав людини та становлення інклюзивного суспільства, що є важливою умовою забезпечення національної безпеки сучасної держави [160; 193; 195], охорони здоров'я населення[184; 196; 206], інтелектуального та культурного розвитку населення [203; 205; 207; 209], належного внутрішнього переміщення громадян в умовах триваючої війни та пов'язаної з нею тимчасової окупації окремих територій України[199] та ін.

Додатково розглядуваною підгрупою підзаконних актів охоплюються документи, якими визначаються стратегічні орієнтири планування утвердження української національної та громадянської ідентичності [138; 139; 194; 208], сприяння розвитку громадянського суспільства [159], а також забезпечення економічної безпеки [142; 173], енергетичної безпеки [24; 201], екологічної безпеки та адаптації до зміни клімату [131; 141; 181; 200], біобезпеки та біологічного захисту [177], інформаційної безпеки та кібербезпеки [25; 174; 178], інтегрованого управління кордонами [202] та ін. Також слід відзначити важливість для належного планування забезпечення національної безпеки Національної розвідувальної програми, що у відповідності до ч. 1 ст. 32 Закону України «Про національну безпеку України» вважається «документом довгострокового планування, в якому визначаються основні напрями розвідувальної діяльності, пріоритети реформування та розвитку зовнішньої розвідки, комплекс завдань і заходів, спрямованих на підвищення ефективності розвідувальних органів та інших суб'єктів, що можуть залучатися до виконання окремих розвідувальних завдань, посилення розвідувальних спроможностей держави, а також потреби бюджетного фінансування, достатні для досягнення визначених цілей і виконання передбачених завдань, та основні напрями використання фінансових ресурсів» [156];

2) *статутні підзаконні акти, які враховуються у процесі планування у сфері національної безпеки*, зокрема, положення про Міноборони України [146], МВС України [145], Мін'юст України [147], Національну поліцію [148] та ін.;

3) *режимні підзаконні акти, що враховуються у процесі планування у сфері національної безпеки*, зокрема, які визначають введення воєнного стану [120], дію режиму загальної мобілізації [132] та ін.

Підсумовуючи викладене, слід зазначити, що система нормативно-правових засад, яка нами була розкрита у цьому підрозділі дисертації, є багаторівневою, й може розглядатись в якості умовної системи 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. Критично аналізуючи ці рівні нормативно-правових засад доходимо висновку, що вони: по-перше, є елементами багаторівневої структури, що в цілому дозволяє забезпечити узгодженість та ідентифікувати суперечність нормативно-правового регулювання у сфері планування національної безпеки, виключаючи внаслідок цього суперечності законодавства, усуваючи прогалини та ін. недоліки результатів нормотворення, які можуть підривати діяльність суб'єктів реалізації функції планування у відповідній сфері. При цьому для посилення відповідного ефекту бачиться необхідним у подальшому кодифікувати окремі законодавчі та підзаконні акти у сфері національної безпеки, сприяючи таким чином посиленню ефективності забезпечення цієї сфери, доцільність чого нами буде далі продемонстрована на прикладі нормативно-правового забезпечення реалізації функції планування у сфері забезпечення національної безпеки Франції (у підрозділі 3.1 дисертації). 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 цієї функції; реагувати на зміни зовнішніх та внутрішніх безпекових загроз (ризиків) шляхом внесення змін до актів нижчих рівнів без порушення принципів, закріплених на конституційному та законодавчому рівнях та ін.

Висновки до розділу 1

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 та усунення реальних і потенційних безпекових загроз (ризиків), що включає як довгострокові, так і короткострокові стратегії, спрямовані на захист життєво важливих інтересів держави і суспільства (тобто, національних інтересів). Цю функцію характеризує те, що вона:

- 1) спрямована на досягнення конкретних цілей у сфері забезпечення національної безпеки;
- 2) передбачає розробку та реалізацію комплексу взаємозалежних заходів і стратегій, що охоплюють усі рівні та види безпеки;
- 3) передбачає створення довгострокових і короткострокових стратегій забезпечення належної безпекової обстановки у сфері національної безпеки;
- 4) ґрунтується на детальному аналізі поточних та потенційних загроз національній безпеці, а також на прогнозуванні їх можливого розвитку;
- 5) повинна об'єктивуватися в рамках гнучкого (в сенсі динамічного прояву) процесу, будучи здатною адаптуватися до змінюваних як внутрішніх, так і зовнішніх умов забезпечення національної безпеки;
- 6) охоплює різні рівні державної діяльності (від стратегічної до оперативної), а також охоплює собою взаємодію (координацію) між різними суб'єктами реалізації функції планування;
- 7) здійснюється у рамках чинних нормативно-правових актів, з урахуванням принципів права;
- 8) передбачає оптимальний розподіл і використання ресурсів для досягнення мети реалізації функції планування.

2. Функція планування забезпечення національної безпеки у 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 в 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 у системі функцій держави: відображає її важливий стратегічний характер; дозволяє консолідувати та координувати потенціал різних органів публічної служби в контексті забезпечення безпекової обстановки в сфері національної безпеки; посилює гнучкість і адаптивність основних і спеціальних функцій держави.

3. Наразі виокремлюються такі групи наукових напрацювань українських вчених, в яких розкриваються різні питання забезпечення національної безпеки, а саме: 1) сутність правового режиму національної безпеки; 2) зміст загальних аспектів забезпечення національної безпеки; 3) суб'єктний склад (чи окремі суб'єкти) системи забезпечення національної безпеки та їх особливий правовий статус; 4) сутнісний зміст відносин та ін. типів взаємодії суб'єктів у сфері забезпечення національної безпеки. При цьому різні аспекти планування національної безпеки, в яких фрагментарно розкривалась юридична природа означеного інструменту, на дисертаційному рівні досліджувались ученими в рамках наук з державного управління. Наявні наукові праці, присвячені питанням забезпечення національної безпеки, а також планування національної безпеки, дозволяють сформулювати: 1) адміністративно-правове визначення змісту забезпечення національної безпеки; 2) мету, а також завдання адміністративно-правового забезпечення національної безпеки; 3) ключові засадничі ідеї, що лежать в основі планування забезпечення національної безпеки; 4) інституційні засади, на яких має будуватися планування у цій сфері.

4. Завдання забезпечення національної безпеки за допомогою функції планування поділяються на такі групи: 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 та ін.; 2) негативний тип завдань, тобто: створення антикризових стратегій та 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 в сфері національної безпеки; планове (так само й позапланове) проведення навчань та тренінгів для посадових осіб, які виконують функції із забезпечення національної безпеки та ін.

5. Основними сучасними ризиками забезпечення національної безпеки за допомогою функції планування є: ризики суперечності колективного та 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 та 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.

6. Основними пріоритетами забезпечення національної безпеки за допомогою функції планування є: 1) прогностичні та превентивні пріоритети (прогнозування та запобігання виникненню ризиків і загроз; гнучкість та адаптивність стратегій забезпечення національної безпеки; модернізація та технологічне вдосконалення системи забезпечення національної безпеки); 2) соціально-економічні пріоритети (забезпечення соціальної безпеки населення та економічної безпеки держави); 3) кадрові та управлінські пріоритети (заміщення посад якісними кадрами, які систематично

підвищують свій професійний потенціал та ін.); 4) оперативні та інфраструктурні пріоритети (зміцнення критичної інфраструктури; забезпечення належного функціонування системи державного резерву); 5) технологічні пріоритети (кібербезпека у цілому; модернізація та технологічне оновлення технологічних систем безпеки та ін.).

7. Нормативно-правові засади реалізації функції планування щодо забезпечення національної безпеки – це системно впорядкована сукупність правових норм, які закріплюють та визначають порядок, умови, механізми, напрями, форми, способи, засоби, суб'єктів та інші аспекти здійснення планування як однієї з ключових функцій у системі забезпечення національної безпеки України, з урахуванням ієрархічної будови законодавства, юридичної природи нормативних актів та їх предметної спрямованості.

Структура таких нормативно-правових засад є багаторівневою, сутність якої обумовлена комплексним критерієм, що враховує: ієрархічну будову нормативно-правових актів в Україні; юридичну природу таких нормативно-правових актів; предмет цих нормативно-правових актів. Крізь призму такого критерію структура нормативно-правових засад реалізації функції планування щодо забезпечення національної безпеки поділяється на такі групи (рівні): 1) конституційний рівень – Основний Закон України; 2) законодавчий рівень, а саме: а) закони, що регламентують режим забезпечення національної безпеки у цілому 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 (нормативно-правові акти у сфері забезпечення національної безпеки, які містять орієнтири для належної реалізації функції планування щодо забезпечення національної безпеки); б) закони, що регламентують організаційно-інституційну основу забезпечення національної безпеки та окремих її складових; в) закони, які регламентують окремі правові режими

забезпечення національної безпеки та особливості окремих її складових;
г) закони, що регламентують організаційно-ресурсні аспекти забезпечення національної безпеки; 3) підзаконний рівень: а) концептуально-стратегічні акти, що враховуються у процесі планування у сфері національної безпеки: по-перше, загальні концептуально-стратегічні акти, які враховуються в процесі планування у сфері національної безпеки; по-друге, спеціальні концептуально-стратегічні акти, які враховуються в процесі планування у сфері національної безпеки: причинний акт – Стратегія національної безпеки України; похідні від нього акти – Стратегія забезпечення державної безпеки, Стратегія воєнної безпеки України та ін.; б) статутні підзаконні акти; в) режимні підзаконні акти, в яких окреслюються адміністративно-правові режими забезпечення національної безпеки чи окремі їх елементи.

РОЗДІЛ 2.

ХАРАКТЕРИСТИКА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ РЕАЛІЗАЦІЇ ФУНКЦІЇ ПЛАНУВАННЯ У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

2.1 Поняття та види адміністративно-правових відносин щодо реалізації функції планування у сфері національної безпеки

З'ясовуючи сутність адміністративно-правових відносин щодо реалізації функції планування у сфері національної безпеки необхідно зазначити, що це питання, ще не було предметом окремого дослідження, хоча юристами-адміністративістами традиційно приділяється широка увага до проблематики визначення змісту та особливих рис адміністративних відносин та відносин у сфері забезпечення національної безпеки [див., напр.: 16, с. 5; 33, с. 67; 69; 75, с. 91-98; 89, с. 67; 98; 105; 114; 230, с. 153; 231; 239; 248, с. 122]. Враховуючи відповідні наукові напрацювання доходимо висновку, що *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 при здійсненні планування заходів щодо забезпечення національної безпеки України, спрямовані на реалізацію публічних інтересів, так як правило характеризуються можливістю застосування адміністративного примусу, асиметрією суб'єктного складу та засновані на юридичних фактах.

Можемо виокремити такі *основні види* адміністративно-правових відносин щодо реалізації функції планування у сфері національної безпеки:

1. Внутрішньоорганізаційні відносини між органами публічної служби в сфері забезпечення національної безпеки, які є сукупністю взаємодій між

різними органами публічної влади, що відповідають за формування, прийняття й реалізацію управлінських рішень у контексті реалізації функції планування забезпечення національної безпеки. Ці відносини відображають внутрішню структуру публічного адміністрування у сфері забезпечення національної безпеки: від підпорядкування та контролюючих функцій вищих органів влади по відношенню до нижчестоящих (вертикальні відносини) до налагодження ефективного обміну інформацією та координації дій між органами, які знаходяться на одному рівні ієрархії (горизонтальні відносини). Так, розглядаючи *вертикальні відносини* відзначимо, що вони мають ієрархічний характер і виражаються у підпорядкуванні органів вищого рівня. У контексті планування національної безпеки це означає, що стратегічні рішення, прийняті на рівні вищих органів (приміром, КМУ), «трансюються» вниз ланцюжком управління до профільних міністерств (Міноборони, Мінекономіки та ін.) для деталізації, розробки конкретних планів, програм та їх практичної реалізації. Слід наголосити, що значимість цих відносин істотно зростає саме в умовах дії режиму воєнного стану, адже за таких умов зростає: необхідність оперативної передачі вказівок, їхнє суворе виконання, засноване на глибокому осмисленні ієрархічності влади; й так посилена відповідальність за результати виконання управлінських завдань у сфері планування. Що ж стосується *горизонтальних відносин*, то вони виникають між суб'єктами публічного адміністрування одного рівня (наприклад, між Міноборони та Мінекономіки), що взаємодіють для узгодження параметрів оборонно-промислових закупівель, планування мобілізаційних ресурсів, розробки економічних стратегій, що враховують потреби забезпечення національної безпеки тощо. Отже, на відміну від вертикальних відносин, у горизонтальних відносинах відсутній елемент підпорядкування, адже їх сторони постають рівноправними «партнерами», що прагнуть пошуку оптимальних спільних управлінських рішень в контексті наявних проблем забезпечення національної безпеки. Таким чином, істотною перевагою цих відносин є те, що в умовах динамічної та нестабільної безпекової обстановки

у сфері національної безпеки в умовах воєнного стану вони сприяють швидшому врахуванню позицій різних відомств, що підвищує якість прийнятих управлінських рішень щодо реалізації функції планування. Разом з тим ефективність реалізації внутрішньоорганізаційних відносин в дійсності передбачає, що відповідні суб'єкти в рамках своєї взаємодії виходитимуть з принципу необхідної (й ефективної) синергії, що виражатиметься у гармонійному поєднанні вертикальних і горизонтальних відносин, а насамперед за такою логікою: вищі органи визначають стратегічні орієнтири, які нижчі – конкретизують і реалізують їх, а органи на одному рівні координують свої дії з метою найефективнішої реалізації функції планування забезпечення національної безпеки.

2. Відносини щодо взаємодії з суб'єктами, які не є суб'єктами владних повноважень, що є сукупністю адміністративно-правових зв'язків між органами публічної служби та суб'єктами (індивідуальними, колективними), не наділеними владними повноваженнями, але здатними вплинути на якість, ефективність і легітимність запланованих заходів щодо забезпечення національної безпеки (до цих суб'єктів відносяться насамперед науково-дослідні організації, громадські об'єднання, науково-експертне співтовариство та ін.). Зважаючи на це, зауважимо, що мета означених відносин зводиться до того, щоб сформувати багатосторонній, обґрунтований та адекватний контекст для прийняття управлінських рішень, що забезпечує: по-перше, підвищення якості планування; по-друге, прозорість та легітимність планування; по-третє, врахування різноманітності інтересів. Так, розглядаючи *відносини щодо взаємодії з науково-дослідними організаціями, науковими установами та аналітичними інститутами (центрами)*, зазначимо, що вони спрямовані на забезпечення виконання вимог принципу науковості планування, а саме за рахунок використання наукового потенціалу цих невлadних суб'єктів для науково-обґрунтованої розробки концепцій, стратегій, програм, прогнозування загроз, моделювання сценаріїв розвитку обстановки у сфері національної безпеки тощо.

Важливість цих відносин зумовлена тим, що саме у рамках науки виникає можливість отримати й правильно використовувати необхідні методології, емпіричні дані та аналітичні інструменти, підвищуючи таким чином точність та обґрунтованість планів у сфері забезпечення національної безпеки. У свою чергу відносини із взаємодії з громадськими організаціями, професійними асоціаціями, фондами та експертними спільнотами (зокрема, зі спеціалізацією у сфері права, державного управління, економіки, військової справи, охорони здоров'я, психології, соціології, кібербезпеки та ін.) є умовною «платформою» для акумулювання знань, позицій і думок, розробки та розуміння ефективного застосування кращих практик реалізації функції планування у сфері забезпечення національної безпеки. Також важливо у цій групі відносин виокремити *відносини щодо публічного обговорення реалізації функції планування та інформування суспільства.*

3. Відносини щодо забезпечення реалізації функції планування у сфері забезпечення національної безпеки, які є комплексними правовими відносинами, які охоплюють такі підвиди цих відносин:

1) відносини щодо нормативно-правового забезпечення реалізації функції планування забезпечення національної безпеки. Нормативно-правове забезпечення, як вже нами було встановлено у підрозділі 1.4 дисертації, в цілому є фундаментом, на якому ґрунтується процес планування у сфері забезпечення національної безпеки, адже воно визначає межі допустимого, встановлює обов'язкові процедури й гарантує, що відповідна управлінська діяльність не здійснюватиметься у довільній чи невіпорядкованій формі, або ж з використанням неправомірних методів і засобів планування. Виокремлені відносини складаються між органами публічної служби, наділеними повноваженнями щодо підготовки, прийняття, зміни та систематизації нормативно-правових актів, а також між ними та експертними інститутами (зокрема, науково-консультаційними радами), що беруть участь в оцінці якості та узгодженості правових норм. Закономірним результатом цих відносин є формування належних нормативно-правових умов, що сприяють

тому, щоб: по-перше, процес планування відповідав вимогам ч. 2 ст. 19 Основного Закону України, був більш передбачуваним, а також у допустимій мірі прозорим; по-друге, суб'єкти правотворчої діяльності могли створювати, своєчасно коригувати дію механізму запобігання та протидії хаотичності нормативно-правової регламентації реалізації функції планування, виникнення прогалин, дублювання норм та правових колізій, забезпечуючи при цьому своєчасне реагування на нові виклики і загрози в безпековій обстановці у сфері національної безпеки. Осмислюючи цей вид відносин щодо забезпечення реалізації функції планування у сфері забезпечення національної безпеки, можемо виділити його такі підвиди: по-перше, *відносини з приводу підготовки, обговорення, погодження та прийняття нормативно-правових актів* (законодавчих та підзаконних актів), що є процесом, в якому органи публічної служби (їх посадові особи), експерти та заінтересовані сторони спільно формують базові нормативно-правові орієнтири належної реалізації функції планування забезпечення національної безпеки; по-друге, *відносини щодо здійснення правової експертизи та забезпечення узгодженості нормативно-правових актів*, що передбачає взаємодію учасників відносин щодо оцінки проєктів нормативних актів на предмет їх відповідності чинному законодавству, принципам права та міжнародним зобов'язанням держави; по-третє, *відносини щодо здійснення актуалізації та систематизації нормативної бази реалізації функції планування забезпечення національної безпеки*, в яких враховуються поточні та потенційні тенденції мінливості внутрішніх та зовнішньополітичних факторів, технологічного укладу тощо, а також необхідність у забезпеченні комплексного підходу та доступності нормативно-правового регулювання відповідної планової діяльності;

2) відносини щодо інституційного забезпечення реалізації функції планування забезпечення національної безпеки, ключовою метою яких є забезпечити чітку, злагоджену та функціонально-інституційну основу, на якій усі суб'єкти, що відповідають за планування у сфері забезпечення

національної безпеки, зможуть діяти ефективно та гармонійно. Ця мета зумовлює умови, внаслідок яких розглядувані відносини спрямовані на забезпечення оптимальної організаційної конфігурації державних органів (від визначення їх статусу до розподілу обов'язків між ними), що зрештою впливає на якість підготовки концепцій, стратегій, оперативних планів та програм, спрямованих на захист національних інтересів та зниження ризиків для держави та суспільства у сфері забезпечення національної безпеки. При цьому, осмислюючи структуру цього виду відносин щодо забезпечення реалізації функції планування, відзначимо, що вони охоплюють такі підвиди відносин: по-перше, *відносини щодо утворення та реорганізації (ліквідації) суб'єктів публічного адміністрування*, які ґрунтуються на визнанні того факту, що формування інституційної архітектури планування у сфері національної безпеки передбачає, що держава має створювати (реорганізовувати, ліквідувати) окремі органи (їх структурні підрозділи, посади), спеціально призначені для розробки концептуально-стратегічних і програмних документів, моніторингу загроз і ризиків, оцінки ефективності реалізованих заходів, координації ресурсів тощо, що загалом має дозволити більш оперативно та якісно розробляти плани, сценарії реагування на загрози та ризики, забезпечувати узгодженість дій та раціональне використання ресурсів у рамках реалізації функції планування та подальшої реалізації продуктів планування. По-друге, *відносини щодо визначення адміністративно-правового статусу суб'єктів реалізації функції планування забезпечення національної безпеки*, важливість яких зумовлена тією обставиною, що навіть за наявності оптимально структурованої системи суб'єктів публічного адміністрування, без чіткого розподілу компетенцій між ними важко забезпечити ефективну реалізацію функції планування, а тому відносини у цій площині спрямовані на юридичне закріплення функцій, завдань, прав і обов'язків відповідних суб'єктів, виходячи з чого суб'єкти права у цій сфері будуть достатньо обізнані про те, яка роль, широта відповідальності та межі втручання характеризує тих чи інших суб'єктів цієї

сфери управлінської діяльності. По-третє, *відносини міжвідомчої взаємодії*, необхідність яких зумовлена тією обставиною, що національна безпека – це багатопланове явище, що стосується політичних, соціально-економічних, військових, екологічних, інформаційних та ін. аспектів забезпечення безпеки, і в цьому контексті один єдиний суб'єкт реалізації функції планування об'єктивно не спроможний самостійно охопити всю складність цих безпекових аспектів, чого дійсно можна досягти у межах відносин, що будуються на інтегративному підході у координації зусиль, консолідації ресурсів (людських, матеріально-технічних, інформаційних та ін.), узгодженні позицій між органами різних гілок влади;

3) відносини щодо ресурсного забезпечення реалізації функції планування забезпечення національної безпеки, важливість яких зумовлена тим фактом, що без достатньої кількості та якості ресурсів навіть найбільш ретельно опрацьовані правила та стандарти щодо реалізації функції планування забезпечення національної безпеки не зможуть бути використані у належному вигляді. З огляду на це, виокремлена група відносин охоплює, як мінімум, такі підвиди правовідносин:

а) відносини з кадрового забезпечення реалізації функції планування забезпечення національної безпеки, важливість яких обумовлена тим фактом, що кадри в будь-якій сфері реалізації функцій держави є вихідним елементом успішного планування, а тому від цілісності, професіоналізму та мотивації фахівців, які займаються розробкою та реалізацією концепцій, стратегій, програм у сфері забезпечення національної безпеки, безпосередньо залежать якість прийнятих управлінських рішень, їх обґрунтованість і здатність держави та суспільства протистояти сучасним безпековим викликам і загрозам. У контексті цього підвиду відносин слід виокремити також такі відносини кадрового забезпечення: по-перше, *відносини щодо набору, підбору та призначення посадових осіб*, що є відносинами, в яких регламентуються відповідні кадрові процедури, а також забезпечується планова реалізація цих процедур кадрової політики у сфері національної

безпеки; по-друге, *відносини з професійної підготовки (перепідготовки), а також підвищення кваліфікації*, що є відносинами, які закладають планову основу для підтримки належного рівня знань кадрів сфери забезпечення національної безпеки та суміжних сфер, а також їхнього рівня навичок та вміння використовувати сучасні методи аналізу, прогнозування, управління ресурсами тощо; по-третє, *відносини щодо оцінки ефективності роботи кадрів*, проведення регулярної атестації, виявлення сильних і слабких сторін посадових осіб, визначення потреб у їх перепідготовці; по-четверте, *відносини щодо забезпечення сприятливого морально-психологічного організаційного клімату*, в яких плануються заходи, спрямовані на систематичну підтримку високої мотивації до сумлінного та добросовісного виконання службових функцій, а також на підтримку морального духу та глибокого залучення персоналу до трудової діяльності;

б) відносини щодо інформаційного забезпечення реалізації функції планування забезпечення національної безпеки, важливість яких обумовлена тим, що інформація є стратегічним ресурсом планування, що визначає якість аналітики, прогнозування та прийняття управлінських рішень. Цей підвид відносин виражається у таких відносинах: по-перше, у відносинах, пов'язаних з доступом до статистичних даних, розвідувальних відомостей, експертних висновків, наукових досліджень, їх збору, обробки та аналізу; по-друге, у відносинах щодо обміну інформацією в контексті реалізації функції планування; по-третє, у відносинах інформаційної безпеки, тобто покликаних захистити т. зв. «чутливу» інформацію від несанкціонованого доступу, витоку, кібератак тощо;

в) відносини щодо фінансово-економічного забезпечення реалізації функції планування забезпечення національної безпеки, що визначають можливості повноцінної реалізації функції планування, а також подальшої реалізації намічених планів, програм, стратегій, концепцій, а саме: по-перше, *відносини щодо формування та розподілу бюджетних коштів* на реалізацію функції планування забезпечення національної безпеки, в яких визначаються

відповідні пріоритети фінансування, цільове призначення ресурсів, строки та обсяги виділення коштів тощо; по-друге, *відносини контролю за використанням бюджетних коштів*, що передбачає здійснення аудиту, ревізій, фінансової звітності та контролю цільового витрачання, внаслідок чого запобігається нераціональне використання чи розкрадання бюджетних коштів; по-третє, *відносини, пов'язані з оцінкою економічної ефективності запропонованих заходів*, а відтак – й з аналізом співвідношення витрат та очікуваних результатів, довгостроковими прогнозами витрат та вигод;

г) *відносини щодо матеріально-технічного забезпечення реалізації функції планування забезпечення національної безпеки*, що охоплюють такі відносини: по-перше, відносини із закупівель, постачання необхідними засобами та обладнанням, які дозволяють належним чином реалізувати функцію планування; по-друге, відносини щодо підтримки наявних матеріально-технічних засобів у робочому стані, їх регулярному ремонту, оновленню та щодо оновлення технологічної бази відповідно до передових технологічних стандартів; по-третє, відносини щодо управління майном та ресурсами, які використовуються у процесі реалізації функції планування, що передбачає облік, зберігання, розподіл матеріальних цінностей, оптимізацію складських запасів, списання відповідних застарілих чи несправних засобів.

4. Відносини запобіжного та реактивного характеру (відносини контрольно-наглядової діяльності), значимість яких обумовлена тією обставиною, що при реалізації функції планування у сфері забезпечення національної безпеки вкрай важливо забезпечити не лише належне формування відповідних планів, а й здійснювати контроль (нагляд) за правомірністю, методологічною коректністю самого процесу планування, дотриманням встановлених правил і норм, а також здійснювати оцінку якості (ефективності) вже підготовлених планових документів. Зважаючи на це, до основних підвидів цих відносин слід віднести: по-перше, *відносини з приводу моніторингу та оцінки реалізації планів*, які дозволяють оцінити те,

наскільки припущення, прогнози та стратегічні рішення, закладені в ході планування, виявилися своєчасними, життєздатними, адекватними та ефективними (це важливо через те, що результати моніторингу та оцінки етапів планування, а також підсумкового «продукту» реалізації функції планування свідчать про якість власне планувальних управлінських рішень, про те, чи було враховано всі необхідні фактори, чи коректно визначено пріоритети, чи точно спрогнозовано потреби та ризики тощо); по-друге, *відносини щодо аудиту та ревізії діяльності суб'єктів реалізації функції планування*, що передбачає насамперед аналіз того, як функціонує та функціонувала система планування, чи дотримувалися посадовими особами чинні нормативно-правові акти, методичні рекомендації, стандарти та принципи тощо; по-третє, *відносини щодо застосування заходів юридичної відповідальності*, що вже самі по собі виражають реактивний механізм, який забезпечує невідворотність негативних наслідків за порушення, допущені на певній стадії планування або у рамках процедури підготовки планових документів загалом, будучи спрямованими на те, щоб притягнути до відповідного виду юридичної відповідальності (наприклад, дисциплінарної, кримінальної) посадових осіб чи органи, які не дотримувалися правових норм, принципів або ж методології планування, спотворили дані, або навмисне ввели в оману керівні органи з метою послаблення національної безпеки чи з ін. протиправною метою.

5. Відносини щодо забезпечення законності та правопорядку, важливість яких визначається тим, що вже можливість їх реалізації є істотною гарантією умов реалізації функції планування, в яких процес планування здійснюється у суворій відповідності до законодавства, без неправомірного втручання та з дотриманням прав усіх учасників цього процесу. До таких відносин слід віднести: по-перше, *відносини правоохоронного забезпечення реалізації функції планування*, що спрямовані на запобігання, виявлення та припинення правопорушень, які здатні дестабілізувати або спотворити процес планування забезпечення

національної безпеки (зокрема від корупції, протиправного тиску, несанкціонованого доступу до секретної інформації, спроб втручання третіх осіб у процес прийняття управлінських рішень тощо); по-друге, *відносини правового захисту інтересів суб'єктів планування*, що передбачають надання відповідним посадовим особам юридичної допомоги для правильної інтерпретації ними законів та підзаконних актів, що стосуються реалізації функції планування, представництво таких посадових осіб у судових та позасудових органах з приводу спорів, пов'язаних з реалізацією ними службових функцій у процесі реалізації функції планування.

6. Відносини міжнародного співробітництва, важливість яких обумовлена тим обставиною, що планування забезпечення національної безпеки, як управлінська діяльність, не може розглядатися у відриві від міжнародного контексту забезпечення колективної безпеки, система якої сьогодні передбачає тісне переплетення національних та міжнародних інтересів, зобов'язань і стандартів. З огляду на це, відносини з міжнародного співробітництва у контексті реалізації функції планування забезпечення національної безпеки охоплюють насамперед такі відносини: по-перше, *відносини стосовно взаємодії з міжнародними організаціями та іноземними державами*, які є державами-союзниками, держави-партнерами або з іншими державами, що в цілому засновані на обміні досвідом, інформацією, методиками планування обстановки у сфері національної безпеки, участі в спільних семінарах, конференціях, двосторонніх або багатосторонніх консультаціях тощо; по-друге, *відносини узгодження національних планів з міжнародними зобов'язаннями*, що є відносинами, які впливають з усвідомлення того факту, що при розробці концептуально-стратегічних та програмних документів враховуються безпекові умови членства в міжнародних організаціях (також прагнення до членства, наприклад, ЄС і НАТО), вимоги до стандартів безпеки, обмеження, що накладаються угодами про контроль за озброєннями та ін., а також імперативні принципи міжнародного права; по-третє, *відносини участі у міжнародних проєктах та*

ініціативах (наприклад, спільні дослідницькі програми, міжнародні навчання з моделювання сценаріїв кризових ситуацій у сфері національної безпеки), що збагачує досвід суб'єктів реалізації функції планування національної безпеки новими підходами, інструментами та технологіями, а також дозволяє зміцнити взаємини між державами, котрі беруть участь у таких проєктах.

Підсумовуючи викладене, слід зауважити, що адміністративно-правові відносини, які стосуються реалізації функції планування у сфері національної безпеки, є особливим видом суспільних відносин, що регулюються нормами адміністративного права України. Ці відносини виникають, продовжуються, призупиняються й припиняються у процесі публічного адміністрування в сфері національної безпеки з метою забезпечення ефективного планування національної безпеки. Для цих правовідносин характерні наступні особливі риси: по-перше, вони належать до сфери дії адміністративного права України та регулюються її принципами і нормами; по-друге, вони виникають у відповідь на об'єктивну необхідність регулювання різноманітних аспектів планування забезпечення національної безпеки; по-третє, ці відносини пов'язані з державними інтересами та реалізацією публічно-владних повноважень; по-четверте, припускають в якості учасників відносин суб'єктів, котрі мають адміністративно-правовий статус і владні повноваження (хоча б одним із них має бути суб'єктом владних повноважень); по-п'яте, у відносинах беруть участь суб'єкти з різним рівнем повноважень та відповідальності; по-шосте, припускають можливість (у разі порушення встановлених норм) застосування адміністративних санкцій; по-сьоме, ці відносини 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 значимих цілей, що обумовлює їх динамічність та адаптивність, а також визначає їх широку видову структуру.

Разом з тим, розглядаючи видове розмаїття структури адміністративно-правових відносин щодо реалізації функції планування у сфері

національної безпеки слід насамперед виокремити внутрішньоорганізаційні відносини, які забезпечують цілісність та узгодженість, прогнозованість та злагодженість дій учасників таких відносин за вертикальним чи горизонтальним принципом їх розташування в системі. відповідних суб'єктів. Також в умовах демократизації системи публічного адміністрування у сфері забезпечення національної безпеки України сьогодні набувають особливого значення й відносини щодо взаємодії із суб'єктами невіддільних повноважень у цій сфері, що забезпечує демократизацію процесу прийняття рішень, підвищує якість і легітимність вжитих заходів у рамках реалізації функції планування. При цьому суттєвий обсяг відносин, що розглядаються в цьому підрозділі дисертації, займають саме відносини щодо забезпечення реалізації функції планування у сфері забезпечення національної безпеки, які охоплюють: по-перше, відносини щодо нормативно-правового забезпечення, що створюють нормативно-правовий фундамент для системи планування. у відповідній сфері; по-друге, відносини щодо інституційного забезпечення, що виражаються у процесі формування ефективного функціонально-організаційного середовища, в якому можуть бути реалізовані норми законодавства про реалізацію функції планування у відповідній сфері; по-третє, відносини з ресурсного забезпечення, які дозволяють не лише визначити, хто та як створюватиме й виконуватиме плани у сфері безпеки, а й за допомогою яких саме ресурсів. Крім того, важливими видаються також відносини запобіжного та реактивного характеру, що виступають умовною «системою стримувань і противаг», спрямованою на забезпечення високої якості запланованих актів у відповідній сфері, а насамперед – самого процесу реалізації функції планування. Крім того, суттєво доповнюють цю групу відносин відносини щодо забезпечення законності та правопорядку у сфері планування забезпечення національної безпеки. Додатково слід констатувати, що за сучасних умов ми можемо спостерігати й те, що надзвичайно високого значення наразі набувають

відносини міжнародного співробітництва у сфері планування національної безпеки, в рамках яких здійснюється взаємодія з міжнародними організаціями, державами-союзниками, державами-партнерами та іншими суб'єктами міжнародного права.

2.2 Система суб'єктів реалізації функції планування у сфері національної безпеки та їх адміністративно-правовий статус

Реалізація функції планування у сфері національної безпеки України є багаторівневим, комплексним і динамічним процесом. На сьогоднішній день у рамках цього процесу задіяні різні категорії суб'єктів владних повноважень та суб'єктів без владних повноважень, що відрізняються за своїм адміністративно-правовим статусом, обсягом компетенцій, особливостями набуття та реалізації повноважень, заходами відповідальності за реалізацію відповідної функції та ін. При цьому найбільш істотну роль в означеному процесі відіграє саме держава. Це науковцями пояснюється тією обставиною, що саме вона, відповідно до усталених наукових підходів, виступає центральним інститутом політико-правової системи, а також головним гарантом конституційного ладу та правопорядку. Через це держава покликана забезпечувати національну безпеку за допомогою системи законодавчих, адміністративних (виконавчих) та судових інститутів публічної влади [11, с. 598], встановлюючи таким чином необхідні правові та організаційні засади для планування, координації, контролю та коригування концептуально-стратегічних управлінських рішень у відповідній сфері.

Відтак, організаційно-інституційний та організаційно-функціональний аспекти осмислення реалізації функції планування у сфері національної безпеки дозволяють розглядати її як надзвичайно складний та інтегративний процес. Специфіка вказаного процесу визначається залученням усіх гілок структури державної влади, а в умовах демократизації громадського

адміністрування – й інституціоналізованого громадянського суспільства. Таке багатостороннє залучення обумовлене складністю процесів, відносин та явищ у сфері забезпечення національної безпеки, необхідністю узгодження інтересів, ресурсів та стратегічних орієнтирів між органами публічної влади, а також вимогами забезпечувати гармонійний баланс інтересів держави та суспільства. Таким чином, успішна реалізація функції планування у сфері національної безпеки неможлива без чітко вибудованої системи суб'єктів, які мають різний адміністративно-правовий статус, але діють у єдиному правовому та управлінському полі, а відтак – можуть характеризуватись комплексним галузевим статусом, який дозволяє їх ідентифікувати в якості суб'єктів, які реалізують функцію планування у сфері національної безпеки.

Слід зауважити, що сучасне коло суб'єктів реалізації функції планування у сфері національної безпеки та їх адміністративно-правовий статус ще не розглядались на дисертаційному рівні, утім науковцями у наукових дослідженнях і розвідках [див., напр.: 4; 48; 75, с.140-228; 88; 100; 116; 256] вже формулювались підходи до розуміння суб'єктів у сфері національної безпеки (окремих типів цієї безпеки) та забезпечення такої безпеки. Наприклад, С.В. Чумаченко зауважує, що суб'єкти забезпечення національної безпеки є «системою взаємодоповнюючих і взаємопов'язаних органів державної влади та місцевого самоврядування, а також громадських об'єднань, цілеспрямована діяльність яких в єдиному напрямку орієнтована й сприяє ефективному, своєчасному і адекватному викликам сучасності забезпеченню національної безпеки, чого неможливо досягти при одноосібній діяльності окремо взятих уповноважених державою органів чи представників недержавного сектору»[245, с.31]. Аналогічне визначення також сформульоване українською ученою А.Г. Мосейко в контексті тлумачення сутності суб'єктів публічного адміністрування у сфері національної безпеки [94, с. 82].

У свою чергу Т.С. Яровой, аналізуючи суб'єктний склад державної політики у сфері національної безпеки доходить думки, що провідні ролі в

системі національної безпеки наразі відіграють Міноборони, СБУ, МВС (разом із Національною гвардією України), а також РНБО [256, с.35]. При цьому вітчизняний учений Є.В. Кобко, досліджуючи коло та галузевий статус суб'єктів у сфері забезпечення національної безпеки справедливо вказує на те, що в широкому сенсі «доцільно включати у систему суб'єктів забезпечення національної безпеки усі органи публічної влади, адже цей напрям діяльності безпосередньо пов'язаний із захистом прав і свобод громадян України»[48, с. 44]. Однак, зосереджуючи увагу на вузькому тлумаченні таких суб'єктів (як спеціалізованої публічної адміністрації у сфері забезпечення національної безпеки), то у відповідності до законодавства про національну безпеку такими суб'єктами, на думку науковця, слід вважати лише «органи публічної влади, які входять до складу сил безпеки та оборони»[48, с.45].

Як убачається, розбіжності в розумінні широти кола суб'єктів забезпечення національної безпеки обумовлені різними факторами, серед яких: широта підходів до розуміння обсягу національної безпеки, державної політики її забезпечення, а також адміністративно-правового статусу суб'єктів забезпечення національної безпеки. При цьому й по сьогодні можемо помітити підходи учених, в яких вдало класифікується суб'єктний склад системи забезпечення національної безпеки, утім, упускаються в цій системі суб'єкти громадянського суспільства. Вказане також стосується й окремих спроб учених щодо розкриття суб'єктного складу системи планування національної безпеки. Зокрема, Г.П. Ситник, розглядаючи систему суб'єктів стратегічного планування у сфері національної безпеки вказує на те, що крізь призму норм чинного законодавства України ними слід вважати таких суб'єктів: «ВРУ; Президент України; КМУ; РНБО України; центральні органи виконавчої влади, які здійснюють керівництво ЗСУ та іншими військовими формуваннями; Генеральний штаб ЗСУ; місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування; урядові комісії, міжгалузеві та відомчі робочі групи»[219, с.116-117]. З вказаним не можна

погодитись в повній мірі, враховуючи широту змісту національної безпеки та її забезпечення (зокрема, й в частині реалізації функції планування), а також тенденції демократизації системи публічного адміністрування в означеній сфері, що є питанням, яке вже тривалий час втратило свій дискусійний характер у наукових колах. Так ще в 2008 році вітчизняний юрист-адміністративіст В.А. Ліпкан аналізуючи засади забезпечення національної безпеки констатував, що система управління національною безпекою постає в якості системи, в рамках якої об'єктивується насамперед функція управління національною безпекою. При цьому в умовах демократизації державного управління виникає необхідність врахування в системі забезпечення національної безпеки підсистеми недержавного забезпечення, як гарантії дотримання прав і свобод людини, а також забезпечення балансу сил, стримування та противаг. З урахуванням цієї обставини науковець доходить думки, що тогочасна система суб'єктів управління національною безпекою складається із двох підсистем: перша – підсистема державного забезпечення національної безпеки, яку складають парламент, глава держави, уряд, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, сили забезпечення національної безпеки, РНБО, НБУ, судова влада (враховуючи також КСУ) та органи прокуратури; друга – підсистема недержавного забезпечення національної безпеки, а саме окремі громадяни, органи місцевого самоврядування, суб'єкти громадянського суспільств у цілому [75, с.229-231].

Для кращого розуміння суб'єктного складу системи забезпечення національної безпеки юристами-адміністративістами вже робились спроби класифікувати вказане коло суб'єктів. Приміром, С.В. Чумаченком вказується на можливість класифікації таких суб'єктів за такими критеріями: залежно від наданих відповідно до законодавства повноважень і компетенції у відповідній сфері; за характером повноважень у цій сфері; відповідно до рівня управлінського забезпечення національної безпеки; залежно від ролі й ступеня важливості діяльності суб'єктів забезпечення національної безпеки;

залежно від спеціалізації діяльності суб'єктів забезпечення; відповідно до місця знаходження й географії поширення повноважень таких суб'єктів[245, с. 69-70]. У свою чергу А.Г. Мосейко вважає, що «класифікація суб'єктів публічного адміністрування у сфері національної безпеки України може бути здійснена за декількома критеріями: залежно від наданих відповідно до законодавства повноважень і компетенції у сфері забезпечення національної безпеки; за характером повноважень у сфері публічного адміністрування; відповідно до рівня управлінського забезпечення національної безпеки; залежно від ролі й ступеня важливості діяльності суб'єктів забезпечення національної безпеки; залежно від спеціалізації діяльності суб'єктів забезпечення національної безпеки й об'єкта забезпечення національної безпеки; відповідно до місця знаходження й географії поширення повноважень суб'єкта забезпечення національної безпеки» [94, с.82].

Натомість О.М. Нестеренко, розглядаючи систему суб'єктів забезпечення національної безпеки й оборони України, виходить із комплексної класифікації, в якій враховується ієрархічне (управлінське) становище таких суб'єктів, а також відношення їх функцій до досягненні мети забезпечення національної безпеки. В цьому контексті український учений зазначає, що систему суб'єктів забезпечення національної безпеки й оборони складають: по-перше, керуюча підсистема – глава держави; по-друге, керована підсистема – сили безпеки, сили оборони, оборонно-промисловий комплекс та громадяни і громадські об'єднання; по-третє, допоміжні ланки системи – суд, уряд, парламент, міжнародні інституції[100, с.37-38]. При цьому, враховуючи вимоги до обсягу дисертаційної роботи в контексті питання, що нами розглядається, зосередимо увагу на статтях розділу IV Закону України «Про національну безпеку України», а також на комплексній класифікації суб'єктів реалізації функції планування у сфері національної безпеки, а саме у такому вигляді:

1. *Загальна підсистема* системи суб'єктів реалізації функції планування у сфері національної безпеки. Одним з ключових суб'єктів цієї

підсистеми є *Президент України*, який будучи гарантом Основного Закону України, державного суверенітету, територіальної цілісності, дотримання прав і свобод людини, а також реалізації європейського та євроатлантичного курсу України (ст. 102 Конституції), разом із цим є Верховним Головнокомандувачем ЗСУ та очолює РНБО, формуючи також її персональний склад (пункти 17 і 18 ч. 1 ст. 106, ч. 4 ст. 107 Конституції), а тому здійснює стратегічне керівництво у сфері національної безпеки [56]. Зокрема, серед повноважень Президента у ч. 1 ст. 106 Конституції першим вказується саме забезпечення національної безпеки, а тому він виконує дії, що прямо чи опосередковано стосуються реалізації функції планування в означеній сфері, серед іншого: вносить до парламенту подання про оголошення стану війни; приймає рішення про введення воєнного (чи надзвичайного) стану та про мобілізацію та (пункти 19–21 ч. 1 ст. 106 Конституції). У цьому контексті важливо також враховувати правотворчі повноваження Президента, які мають важливе значення в наступному: по-перше, глава держави має право законодавчої ініціативи, підписує законодавчі акти, а визнані ним законопроекти як невідкладні, розглядаються ВРУ в позачерговому порядку (ст. 93 ч. 2 ст. 94 Конституції), а, отже, враховуючи той факт, що закони можуть бути нормативно-правовою основою реалізації функції планування та саме прийняття законодавчого акта може бути елементом планування забезпечення національної безпеки, можемо стверджувати, що Президент України вже через це є одним із ключових суб'єктів реалізації функції планування забезпечення національної безпеки. Крім того, надзвичайно важливо враховувати й те, що реалізація правотворчих повноважень глави держави дозволяє йому видавати укази (ч. 3 ст. 106 Конституції), у контексті реалізації чого ним була затверджена Стратегія національної безпеки України[176] (також важливого значення набуває й ряд інших його указів, які складають значиму частину нормативно-правової основи реалізації функції планування, зокрема, укази № 722/2019 [212], № 72/2021[171], № 36/2022[167] та ін.);

Наступним суб'єктом владних повноважень загальної компетенції, який є важливим суб'єктом реалізації функції планування забезпечення національної безпеки, є КМУ, що є найвищим органом у системі органів виконавчої влади (зокрема, спрямовує, координує та контролює роботу міністерств, інших органів виконавчої влади), відповідальним перед главою держави та ВРУ, підконтрольним і підзвітним (у відповідних межах) парламенту (частини 1 і 2 ст. 113 Конституції, ст. 1, п. 9 ч. 2 ст. 2 Закону України «Про Кабінет Міністрів України»). Слід звернути увагу на те, що найпершими серед повноважень уряду називається забезпечення державного суверенітету та економічної самостійності, а відтак вирішення питань екологічної безпеки зокрема та національної безпеки та обороноздатності загалом, а також реалізації стратегічного європейського та євроатлантичного курсу України (пункти 1 і 1-1 ч. 1 ст. 116 Конституції, ч. 1 ст. 19 Закону України «Про Кабінет Міністрів України»). Так, зокрема, КМУ «розробляє і здійснює загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку України» [56] (п. 4 ч. 1 ст. 116 Конституції), «здійснює прогнозування та державне регулювання національної економіки» [152] та «визначає доцільність розроблення державних цільових програм з урахуванням загальнодержавних пріоритетів та забезпечує їх виконання» [152] (п. 1 ч. 1 ст. 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України»), а також «забезпечує планування відновлення функціонування критичної інфраструктури у випадках надзвичайних ситуацій, яким не можна запобігти» [152] (п. 5 ч. 1 ст. 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України»). Також, як і у випадку з главою держави, важливими повноваженнями уряду є повноваження у сфері правотворчості, приймаючи до уваги те, що КМУ володіє правом законодавчої ініціативи (ч. 1 ст. 93 Конституції), подає до парламенту проєкт закону про Державний бюджет України на наступний рік, а також звіт про виконання бюджету (ч. 2 ст. 96, ч. 1 ст. 97 Конституції), а також видає нормативно-правові акти (постанови, розпорядження), що є обов'язковими до виконання (ст. 117 Конституції), які

складають значну частину, що окреслюють концептуально-стратегічні та програмні орієнтири для реалізації функції планування забезпечення національної безпеки (приміром, урядові постанови 1997 року № 1410 [209], 2021 року № 179[142], 2014 року № 671[146], 2023 року № 1322 [208] та розпорядження 2019 року № 687-р [202], 2021 року № 1363-р [200], 2021 року № 443-р [141], 2022 року № 288-р [143], 2023 року № 312-р [199], 2024 року № 684-р[204], 2024 року № 922-р[198] та ін.).

Окремої уваги також заслуговує й ВРУ, що є єдиним органом законодавчої влади в нашій державі (ст. 75 Конституції), а отже – приймає законодавчі акти, затвердження Державного бюджету України, а також визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики, «затвердження загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля» [56] та ін. (пункти 3–6 ч. 1 ст. 85 Конституції). Між тим, в контексті забезпечення національної безпеки шляхом реалізації законодавчих функцій парламенту слід мати на увазі й те, що ВРУ згідно ст. 19-1 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» за поданням Голови парламенту затверджує план законопроектної роботи, узгоджений Погоджувальною радою з урахуванням узагальнених Апаратом ВРУ пропозицій комітетів парламенту. Слід зауважити, що вказаний план законопроектної роботи містить перелік питань, які потребують законодавчого врегулювання, обґрунтування необхідності розроблення законопроекту, орієнтовні назву законопроекту та строки його подання, відповідальних за розроблення законопроекту, інформацію про пріоритетність внесення та розгляду законопроектів [171]. При цьому, якщо розглядати реалізацію законодавчих функцій парламенту як одну із форм об'єктивації реалізації функції планування забезпечення національної безпеки, в цьому контексті слід виокремити комітети ВРУ, в якості особливих суб'єктів, що виконують законопроектну функцію (ч. 1 ст. 12 Закону України «Про комітети Верховної Ради України»[153]).

2. *Спеціальна підсистема* системи суб'єктів реалізації функції планування у сфері національної безпеки, яку складають РНБО та центральні органи виконавчої влади. Так, розглядаючи *РНБО України* в якості особливого суб'єкта реалізації функції планування забезпечення національної безпеки слід зауважити, що цей орган у частинах 1 і 3 ст. 107 Конституції визначається в якості координаційного органу з питань національної безпеки і оборони, що діє при Президентові України й очолюється ним [56]. Надзвичайно важливого значення має те, що РНБО повноважна приймати рішення (згідно ч. 7 ст. 107 Конституції вводяться в дію указами Президента України), а саме з питань: «визначення стратегічних національних інтересів України, концептуальних підходів та напрямів забезпечення національної безпеки і оборони у політичній, економічній, соціальній, воєнній, науково-технологічній, екологічній, інформаційній та інших сферах»[169]; проєктів державних програм і доктрин, законодавчих актів і указів Президента, директив Верховного Головнокомандувача ЗСУ, міжнародно-правових актів й ін. актів з питань національної безпеки і оборони (п.1 ч.1 ст.4 Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України»)[169].

Суттєве значення в цій підсистемі набувають також *міністерства*, зокрема: Міноборони, МВС, Міністерство економіки, Міністерство енергетики, Міністерство закордонних справ, Міністерство охорони здоров'я, Міністерство розвитку громад та територій України, Міністерство аграрної політики та продовольства, Міністерство з питань стратегічних галузей промисловості, Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій та ін. Зокрема, у відповідності до цілей, пріоритетів, а також завдань реалізації державної політики у воєнній сфері, сфері оборони і військового будівництва, що окреслені у Стратегії воєнної безпеки України, затвердженої Указом Президента України №121/2021, Міноборони: по-перше, забезпечує формування та реалізацію «програм і планів діяльності КМУ, взаємоузгоджених з іншими документами планування у сфері

національної безпеки і оборони»[182]; по-друге, планує розвиток оборонних спроможностей та всеохоплюючої оборони держави (поєднання цих складових у системі планування в сфері національної безпеки і оборони), узгоджуючи вказане із ресурсним потенціалом національної економіки, а разом із тим – організує комплексну оборону держави шляхом реалізації заходів плану оборони України; по-третє, удосконалює «процеси планування розвитку озброєння, військової та спеціальної техніки з урахуванням усіх етапів життєвого циклу, їх замовлення, проведення досліджень і розроблень, державних випробувань, контролю якості на етапах виробництва та постачання до ЗСУ, інших складових сил оборони»[182]; по-четверте, здійснює планування (повинно бути «максимально прозорим для суспільства») «ефективного використання видатків на фінансування сил оборони з урахуванням нових принципів віднесення інформації до державної таємниці»[182]; по-п'яте, здійснює оновлення доктрин, концепцій, планів та інших документів, які стосуються окремих питань підготовки і застосування сил оборони; по-шосте, у середньостроковій перспективі здійснюючи раціональне планування оборонних ресурсів і міжнародної допомоги, уможлиблює належний розвиток та інтеграцію оборонного потенціалу України[182]. При цьому слід зауважити, що реалізація функції планування зазначеним міністерством насамперед здійснюється шляхом функціонування Департаменту воєнної політики, стратегічного планування та міжнародного співробітництва Міноборони України, що є самостійним структурним підрозділом апарату Міноборони, який у відповідності до покладених на нього завдань: розробляє проекти законів та інших нормативно-правових актів відповідно до напрямку діяльності; розробляє проект Стратегії воєнної безпеки України та зміни до неї; бере участь у підготовці та періодичному уточненні Стратегії національної безпеки України, доктрин, концепцій, стратегій і програм у сферах національної безпеки і оборони; бере участь в аналізі воєнно-політичної обстановки, визначенні рівня воєнної загрози національній безпеці України, здійсненні інформаційно-аналітичної

діяльності в інтересах національної безпеки та оборони держави; готує пропозиції щодо структури та порядку розроблення плану оборони України; бере участь у державному прогнозуванні та стратегічному плануванні в частині, що стосується системи Міноборони; бере участь у процесі стратегічного планування, готує в установленому порядку пропозиції до програми діяльності КМУ та ін.; забезпечує ведення єдиної електронної системи планування діяльності КМУ в межах повноважень Департаменту; готує рекомендації щодо реалізації програм та проєктів та ін.[144].

Крім РНБО та міністерств у спеціальній підсистемі системи суб'єктів реалізації функції планування у сфері національної безпеки також знаходяться *інші центральні органи виконавчої влади*, а саме служби (зокрема, Державна митна служба України, Державна міграційна служба України, Державна служба України з лікарських засобів та контролю за наркотиками, Державна служба України з надзвичайних ситуацій, Державна служба фінансового моніторингу України, Державна служба експортного контролю України та ін.), агентства (наприклад, Державне агентство з енергоефективності та енергозбереження України, Державне агентство з питань електронного урядування України, Державне агентство України з управління зоною відчуження, Державне космічне агентство України, одержаними від корупційних та інших злочинів, Національне агентство з питань запобігання корупції та ін.), інспекції (Державна екологічна інспекція України, Державна інспекція ядерного регулювання України, Державна інспекція енергетичного нагляду України та ін.), центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом (Державне бюро розслідувань, Національне агентство України з питань запобігання корупції, Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, Адміністрація Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації та ін.) та інші центральні органи виконавчої влади (Національна поліція України, Національна служба здоров'я України та ін.).

При цьому особливу роль серед таких суб'єктів виконують: по-перше, *сили безпеки*, якими згідно п. 17 України «Про національну безпеку України» «правоохоронні та розвідувальні органи, державні органи спеціального призначення з правоохоронними функціями, сили цивільного захисту та інші органи, на які Конституцією та законами України покладено функції із забезпечення національної безпеки України» [156]; по-друге, *сили оборони*, якими згідно п. 18 України «Про національну безпеку України» постають ЗСУ, «інші утворені відповідно до законів України військові формування, правоохоронні та розвідувальні органи, органи спеціального призначення з правоохоронними функціями, на які Конституцією та законами України покладено функції із забезпечення оборони держави» [156].

3. *Допоміжна ланка* системи суб'єктів реалізації функції планування у сфері національної безпеки. Насамперед слід окреслити серед таких суб'єктів *судову владу*, а щонайперше КСУ, який прийняв ряд рішень, які стосуються забезпечення національної безпеки [див., напр.: 224–226], окреслюючи важливі орієнтири в діяльності інших суб'єктів реалізації функції планування забезпечення національної безпеки. Також допоміжною ланкою охоплені, зокрема, науково-дослідні організації, експертні інститути та освітні установи, які задіяні у підготовці фахівців, розробці методологічних засад планування, проведенні прогностно-аналітичних досліджень. Прикладом таким суб'єктам є Національний інститут стратегічних досліджень, який у відповідності до п. 68 Стратегії національної безпеки України «здійснює науково-методичне забезпечення комплексного огляду сектору безпеки і оборони, підготовки проєктів документів планування у сферах національної безпеки і оборони» [176].

Враховуючи викладене, зазначимо, що під *адміністративно-правовим статусом суб'єкта реалізації функції планування у сфері національної безпеки* слід розуміти 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 в силу свого первинного статусу організують процеси та/або беруть участь у процесах реалізації функції планування забезпечення національної безпеки.

Визначивши поняття зазначеного статусу, необхідно визначити його структуру. Важливість поставленого завдання пояснюється тим, що його вирішення сприятиме кращому розумінню сутності розглядуваного статусу. Зокрема, А.В. Стеблянко з цього приводу зауважує, що для глибшого розуміння сутності адміністративно-правового статусу важливим є аналіз його структури, адже структура визначає системний зв'язок між елементами, які складають цю юридичну конструкцію (статус). Між тим учена також підкреслює, що в адміністративно-правовій науці наразі сформовано два основних підходи до виокремлення структурних елементів адміністративно-правового статусу правоохоронних органів: перший передбачає просте перелічення цих структурних елементів, тоді як другий виявляється у об'єднанні цих елементів у певні блоки (групи елементів). У свою чергу А.В. Стеблянко вважає, що адміністративно-правовий статус суб'єктів включає такі елементи: по-перше, мету, завдання та функції суб'єкта; по-друге, компетенцію і повноваження суб'єкта; по-третє, юридичну відповідальність суб'єкта; по-четверте, організаційно-структурну будову суб'єкта [228, с.72-73, 96]. Погоджуючись із ученою зазначимо, що *структуру адміністративно-правового статусу суб'єктів реалізації функції планування у сфері національної безпеки* складають такі його елементи:

1. Концептуальний блок адміністративно-правового статусу суб'єкта реалізації функції планування у сфері національної безпеки, що складається з таких характеристик:

1) *мета* суб'єкта, що є характеристикою, яка визначає загальне призначення такого суб'єкта у процесі планування національної безпеки, будучи стратегічним орієнтиром його управлінської діяльності. Ця мета може бути зведена до того, щоб сприяти створенню та підтримці комплексної, науково обґрунтованої, адаптивної та стійкої системи

планування, що забезпечує своєчасне та адекватне реагування держави та суспільства на існуючі та потенційні загрози національній безпеці. Іншими словами, мета суб'єкта полягає у формуванні та реалізації концептуально-стратегічних та програмно-практичних засад, що дозволяють державі ефективно прогнозувати, запобігати та мінімізувати безпекові ризики, гарантуючи стабільне функціонування та розвиток суспільства та захищеність життєво важливих інтересів;

2) *завдання* суб'єкта, що відображають основні напрямки його діяльності у рамках реалізації функції планування, зокрема такі групи завдань: а) аналітико-прогностичні завдання (виявляються у зборі, аналізі та оцінці даних про поточну та майбутню безпекову обстановку у сфері національної безпеки, виявлення відповідних тенденцій та загроз); б) методико-нормативні завдання (зокрема, розробка або участь у розробці концептуально-стратегічних, програмних, планових документів і методичних рекомендацій, що визначають зміст, методи та механізми планування); в) координаційні завдання (забезпечення узгодженості планів між різними суб'єктами у сфері забезпечення національної безпеки, а також між різними рівнями публічної влади; встановлення процедур взаємодії, обміну інформацією та узгодження пріоритетів у сфері забезпечення національної безпеки тощо); г) організаційні завдання (зокрема, створення та перегляд процедур планування, розподіл ролей та функцій між учасниками відповідного процесу, оптимізація ресурсів та їх використання, зокрема, тимчасових рамок планування); ґ) контрольно-оціночні завдання (здійснення моніторингу якості планових документів, оцінка обґрунтованості пропозицій, виявлення прогалин в аргументації та підготовка пропозицій щодо вдосконалення процесів планування);

3) *функції* суб'єкта, які є стійкими, регламентованими нормативно-правовими актами напрямами управлінської діяльності, що забезпечують виконання поставлених завдань у контексті реалізації функції планування забезпечення національної безпеки. Загалом до основних таких функцій слід

віднести, зокрема, такі групи функцій: а) прогнозно-аналітичні (наприклад, проведення дослідження безпекових загроз і ризиків, підготовка аналітичних доповідей, сценарних прогнозів, обґрунтування стратегічних рішень); б) правотворча та методична (тобто розробка проєктів нормативно-правових актів та методичних матеріалів, що регламентують процеси планування, а також участь у вдосконаленні нормативно-правової бази забезпечення національної безпеки); в) інформаційно-координаційні (зокрема, організація інформаційно-комунікаційної взаємодії суб'єктів реалізації функції планування, сприяння міжвідомчій взаємодії, узгодження позицій та пріоритетів у плануванні забезпечення національної безпеки); г) організаційно-технологічні (створення інструментів та процедур, що спрощують збір даних, систематизацію та зберігання інформації, моделювання сценаріїв, оцінку ефективності планів); ґ) експертно-консультативні (надання пропозицій та рекомендацій, а також консультацій вищим органам влади, участь у експертних радах, робочих групах тощо).

2. Компетенційний блок адміністративно-правового статусу суб'єкта реалізації функції планування у сфері національної безпеки, що складається з таких характеристик розглядуваного суб'єкта:

1) *компетенція* суб'єкта, що відображає сукупність встановлених правовими нормами предметних сфер діяльності, у межах яких суб'єкт повинен діяти певним чином під час та відносно реалізації функції планування національної безпеки. Зокрема, компетенцією цих суб'єктів може бути охоплено: а) здійснювати стратегічне прогнозування у конкретних сферах забезпечення національної безпеки (військова, соціально-економічна, інформаційна, технологічна та інші сфери); б) участь у підготовці проєктів стратегічних документів (стратегій, доктрин, програм); в) ініціювання консультативних та координаційних процедур, зокрема, щодо зміни нормативно-правової бази у сфері планування; г) надання достовірних аналітичних даних, формування пропозиції щодо розподілу ресурсів, формування чітких (однозначних) пріоритетів планування тощо;

2) *повноваження* суб'єкта, що охоплює конкретні нормативно закріплені права та обов'язки, інструменти та засоби, за допомогою яких суб'єкт реалізує свою компетенцію, зокрема: а) вимагати від інших органів до інформації, необхідних статистичних та аналітичних даних; б) готувати проєкти планових документів та подавати їх для затвердження; в) вносити поправки до планових документів, ініціювати методичні наради, організовувати експертні зустрічі тощо.

3. Гарантійний блок адміністративно-правового статусу суб'єкта реалізації функції планування у сфері національної безпеки, який характеризує суб'єкта як такого, що не тільки зобов'язується дотримуватися правопорядку у сфері реалізації функції планування, а й у разі порушення може бути притягнутим до юридичної відповідальності, а саме у разі наявності фактичних, нормативних та процедурних підстав, а також умов, які сукупно обґрунтовують можливість залучення суб'єкта до певного виду юридичної відповідальності порушення правопорядку у сфері реалізації функції планування забезпечення національної безпеки. До *фактичних* підстав можна віднести, наприклад, порушення нормативно визначених процедур планування, надання недостовірних чи спотворених даних, що негативно впливають на якість планових документів, вчинення корупційних дій, допущення конфлікту інтересів, перевищення меж своєї компетенції або не виконання покладених обов'язків тощо. У свою чергу, *нормативною* підставою є конкретна норма закону, на підставі якої можливе притягнення до відповідальності, а *процедурною* підставою – акт про притягнення до відповідальності. При цьому ключовою *умовою* притягнення до відповідальності є дотримання термінів, протягом яких правопорушник може бути притягнутий до відповідальності.

Підсумовуючи викладене, відзначимо, що система суб'єктів реалізації функції планування у сфері національної безпеки на сьогоднішній день у широкому сенсі охоплює практично всі органи публічної служби, адже всі вони, реалізуючи повноваження, сприяючи забезпеченню національної

безпеки, а реалізація ними їх повноважень завжди повинна узгоджуватися із функцією планування. Крім того, система суб'єктів, що нами розглядається, 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. Разом із тим, у теоретико-практичному аспекті слід констатувати, що означені суб'єкти в контексті реалізації ними функції планування забезпечення національної безпеки характеризуються низкою загальних рис, комплексне осмислення яких дозволяє стверджувати про наявність у них умовного загального адміністративно-правового статусу, що уможливорює узгоджену, результативну та правомірну реалізацію ними функції планування.

2.3 Форми та методи реалізації функції планування у сфері національної безпеки

Функція планування займає центральне місце у системі публічного адміністрування у сфері забезпечення національної безпеки, будучи невід'ємним інструментом прогнозування, постановки цілей та вивіреної розробки заходів, спрямованих на комплексну охорону та захист держави від внутрішніх та зовнішніх безпекових загроз (ризиків), а також відновлення належного рівня національної безпеки, стаючи таким чином запорукою сталого розвитку суспільства та стабільності цивілізаційного розвитку правопорядку й правової культури у державі. Закономірним чином планування в сфері забезпечення національної безпеки є комплексною діяльністю відповідного кола суб'єктів, а тому реалізується через певні форми та методи, що є категоріями, які не лише відображають зовнішні прояви процесу планування та використовувані в ньому підходи, але й

виконують значиму управлінську роль в забезпеченні узгодженості дій між суб'єктами в сфері забезпечення національної безпеки.

Поряд із тим, аналіз наявної наукової літератури засвідчує, що попри важливість форм і методів реалізації функції планування у сфері національної безпеки, вказане питання ще не було предметом комплексного наукового дослідження, що є теоретичною проблемою, яка потребує вирішення у межах цього підрозділу дисертаційної праці. Вирішуючи поставлене завдання насамперед з'ясуємо зміст та адміністративно-правове значення означених форм реалізації функції планування у вказаній сфері, аналізуючи особливості форм права [див., напр.: 2; 59; 76; 234; 236; 243], форм адміністративно-правової діяльності [див., напр.: 13; 68; 109; 117; 215; 222] та суміжних категорій.

Критично осмислюючи підходи до тлумачення змісту форм права [див., напр.: 1, с. 103; 13, с. 56; 59, с. 13; 68, с. 59; 76, с. 19; 236, с. 150; 243, с. 109] слід зауважити, що форми права недоцільно зводити лише до статичного вираження права у практичній дійсності, що доводить аналіз підходів учених до тлумачення змісту форм діяльності суб'єктів права загалом та суб'єктів адміністративного права України, зокрема. З цією позицією також в тій чи іншій мірі погоджуються й інші учені[2, с. 91-92; 23, с.57; 117, с.256], зокрема, й в контексті критичного аналізу галузевих форм діяльності суб'єктів адміністративного права[68, с.61]. Отже, зважаючи на викладене, а також на специфіку сучасної юридичної природи функції планування забезпечення національної безпеки, можемо дійти закономірного висновку, що *форми реалізації функції планування у сфері національної безпеки* – це конкретні зовнішні прояви однорідної, переважно алгоритмізованої діяльності (вчинення дій, прийняття рішень) уповноважених суб'єктів адміністративного права, цілісно спрямовані на здійснення процесу прогнозування, постановки цілей, розробки та затвердження планів, а також координації заходів, які забезпечують захист держави та суспільства від

внутрішніх та зовнішніх загроз у рамках концепцій, стратегій та планів забезпечення національної безпеки.

Враховуючи сформульоване нами визначення досліджуваних форм, доходимо висновку, що форми реалізації функції планування у сфері національної безпеки характеризуються наступними особливостями: *по-перше*, ці форми регламентовані законодавством та узгоджені із принципами права, що власне й визначає їх адміністративно-правовий зміст, оскільки це забезпечує їхню правову визначеність і законність, відповідаючи вимогам ч. 2 ст. 19 Конституції України [56]. *По-друге*, розглядувані форми є переважно алгоритмізованими способами реалізації функції планування у сфері національної безпеки, адже процес реалізації функції планування передбачає чітку структурованість та послідовність дій відповідних суб'єктів адміністративного права України [див., напр.: 117, с.256]. *По-третє*, ці форми є проявом об'єктивації правового змісту суб'єкта планування забезпечення національної безпеки, а саме реалізації компетенції таких суб'єктів, оскільки форми реалізації функції планування мають об'єктивуватися у межах повноважень уповноважених суб'єктів, що потребує ч. 2 ст. 19 Основного Закону України [див., напр.: 13, с.54, 55]. *По-четверте*, означені форми пов'язані із методами реалізації функції планування у сфері національної безпеки, адже ці форми визначаються та забезпечуються в ході їх об'єктивації відповідними методами, що уможлиблюють передбачуваність їх фактичного вираження, а також ефективність досягнення цілей цих форм в ході й у результаті об'єктивації [див., напр.: 117, с.256]. *По-п'яте*, форми реалізації функції планування у сфері національної безпеки характеризуються широкою видовою структурою, що закономірно, оскільки ці форми у своєму різноманітті виявляють широкий спектр завдань у сфері забезпечення національної безпеки України.

Комплексно осмислюючи викладене можемо перейти до розгляду видової структури форм реалізації функції планування у сфері національної

безпеки, що є надзвичайно складним теоретичним питанням (вказане засвідчує аналіз підходів учених до визначення структури таких форм [див., напр.: 13, с. 54, 55; 68, с. 63; 215, с. 169]), яке має очевидне практичне значення, а також потребує більш детального розгляду в контексті основних критеріїв поділу цих форм на конкретні види. Виходячи із цього зауважимо, що сучасні форми реалізації функції планування у розглядуваній сфері можна класифікувати, враховуючи такі підстави (критерії), як: зміст діяльності, характер юридичної значимості діяльності; стадії процесу планування.

Розглядаючи класифікацію форм реалізації функції планування у сфері національної безпеки залежно від *змісту діяльності, охопленої формою реалізації функції планування*, можемо виокремити такі види розглядуваних форм:

1) правотворча форма, яка включає розробку та прийняття нормативно-правових актів, що визначають стратегічні напрями та організаційні засади планування. У контексті цієї форми видаються документи, що визначають цілі, завдання та механізми реалізації державної політики у сфері національної безпеки, а також у суміжних сферах (планові документи). Так, беручи до уваги позиції учених із цього питання [див., напр.: 34, с.183-184; 237, с.60-62], зазначимо, що планові документи поділяються на окремі. види в залежності від їх рівня, мети та сфери застосування, відображаючи різноманіття фактичного вираження правотворчої форми реалізації функції планування забезпечення національної безпеки, а саме:

- концепції розвитку сфер життєдіяльності, зокрема, національної безпеки та оборони, галузей та регіонів, а, отже, є документами, в яких формулюються загальні принципи, засади та підходи до розвитку окремих сфер життєдіяльності (насамперед, сфери національної безпеки та оборони), служачи у такий спосіб ціннісною основою для подальшого стратегічного та оперативного планування забезпечення національної безпеки;

- стратегії розвитку відповідних сфер життєдіяльності, галузей та регіонів (наприклад, стратегії національної безпеки, військової безпеки, кібербезпеки тощо), які є актами, що розробляються для визначення довгострокових цілей і завдань у конкретній сфері публічного адміністрування, пов'язаного із забезпеченням національної безпеки;

- стратегічні плани реалізації концептуально-стратегічних актів, що є документами, які розробляються насамперед для сектору національної безпеки оборони (наприклад, для ЗСУ, СБУ), включають плани застосування сил та ресурсів, а також розподіл матеріально-технічних, фінансових та ін. цінностей для забезпечення раціональної та ефективної діяльності таких суб'єктів забезпечення національної безпеки;

- державні програми реалізації відповідних стратегічних цілей, що є документами, спрямованими на конкретизацію стратегій, а отже й включають комплекс заходів, що забезпечують досягнення стратегічних цілей (наприклад, програми модернізації та посилення стійкості критичної інфраструктури в особливий період, вдосконалення забезпечення системи державних резервів, зміцнення обороноздатності країни тощо);

- галузеві та регіональні програми розвитку, що охоплюють документи, спрямовані на розвиток певних галузей (наприклад, військово-оборонної промисловості) або регіонів у контексті реалізації завдань загальної стратегії забезпечення національної безпеки України;

- цільові програми, що є документами (можуть бути державними, галузевими чи регіональними), що містять чітко визначені цілі та окреслюють конкретний результат їх реалізації в конкретній сфері, охоплюючи обмежений тимчасовий горизонт їх реалізації (приміром, державні програми з безпеки польотів, авіаційної безпеки цивільної авіації, забезпечення всебічного розвитку і функціонування української мови як державної), яка має відповідати вимогам Закону України «Про державні цільові програми» [128];

- оперативні плани застосування та забезпечення життєдіяльності структур сектору безпеки та оборони України, які є документами, що розробляються для структур сектору безпеки та оборони (зокрема для ЗСУ, СБУ), стосуючись поточної діяльності цих суб'єктів владних повноважень, мобілізацію ресурсів на здійснення ними ефективної діяльності, проведення навчань, комплексне забезпечення сталого функціонування тощо;

2) організаційно-правова форма, що включає діяльність, спрямовану на координацію суб'єктів, які беруть участь у забезпеченні національної безпеки (наприклад, проведення засідань РНБО України);

3) контрольо-аналітична форма, що включає аналіз стану національної безпеки, оцінку безпекових ризиків і загроз, а також моніторинг виконання планів та стратегій у сфері забезпечення національної безпеки.

Також можемо виокремити види форм реалізації функції планування у сфері національної безпеки за *характером юридичної значимості*, а саме:

1) обов'язкові форми, що охоплюють юридично відповідальні дії, нормативно закріплені та обов'язкові для виконання суб'єктами планування, виражаючи державно-владний характер діяльності суб'єктів, відповідальних за забезпечення національної безпеки. Необхідно підкреслити, що ці форми мають юридично значущі наслідки й тому повинні бути виконані у суворій відповідності до встановлених нормативно-правовими актами вимог. Як основні обов'язкові форми реалізації функції планування забезпечення національної безпеки слід назвати: по-перше, затвердження стратегічних документів, які є актами, які визначають довгострокові цілі, пріоритети та основні механізми забезпечення національної безпеки, та затверджуються указами, постановами (розпорядженнями) або законами; по-друге, прийняття державних програм, спрямованих на реалізацію діючих стратегій у сфері забезпечення національної безпеки, що таким чином є послідовним механізмом досягнення стратегічних цілей через конкретні дії та заходи, чітко визначені на нормативно-правовому рівні; по-третє, оперативне планування, що передбачає ухвалення оперативних планів дій структур

сектору національної безпеки та оборони, спрямованих на реалізацію завдань, поставлених у стратегічних документах (зокрема, затвердження оперативного плану заходів з протимінної діяльності [143]); по-четверте, проведення перевірок, моніторингу та надання звітів про виконання затверджених планів та програм, а також внесення до них відповідних змін;

2) рекомендаційні форми, що охоплюють дії та рішення, які мають консультативний або допоміжний характер, будучи спрямованими на збір, аналіз та надання інформації, необхідної для прийняття рішень, але не мають при цьому обов'язкової юридичної сили (разом з тим, ці форми є важливою основою для подальшого ухвалення рішень у рамках обов'язкових форм реалізації функції планування). Серед таких форм слід назвати: по-перше, підготовку та подання доповідей про стан національної безпеки, аналіз безпекових загроз та ризиків суб'єктами планування забезпечення національної безпеки, для яких здійснення цих дій не є обов'язковим (при цьому слід врахувати, що аналітичні звіти використовуються при розробці концепцій, стратегій, а також програм їх реалізації); по-друге, формулювання пропозицій та рекомендацій для органів публічної служби на основі аналітичних даних про обстановку національної безпеки (зокрема, щодо внесення змін до планів та/або стратегії, концепцій); по-третє, проведення міжвідомчих робочих груп, експертних засідань та інших закритих чи відкритих заходів, спрямованих на вироблення рішень у сфері планування (зокрема, обговорення проєктів стратегій чи програм за участю учених, експертів та представників громадськості); по-четверте, розробка прогнозних матеріалів – сценаріїв розвитку подій, прогнозів виникнення та еволюції безпекових загроз та міри негативного впливу безпекових ризиків, які не можуть бути повністю усунені тощо (отже, ці матеріали є важливою основою для визначення пріоритетів у сфері забезпечення національної безпеки).

Додатково доцільно поділити форми реалізації функції планування у сфері національної безпеки за *стадіями об'єктивації процесу планування*, що

дозволяє виокремити форми реалізації відповідної функції, відбиваючи послідовні етапи цієї діяльності, охоплюючи сукупно увесь цикл планування забезпечення національної безпеки. У контексті цієї класифікації слід виділити насамперед такі форми реалізації цієї функції:

1) *формулювання цілей та визначення пріоритетів національної безпеки*, що охоплює етап планування, на якому відбувається постановка цілей національної безпеки, заснована на визначенні та оцінці ключових національних інтересів, безпекових загроз та викликів, а саме: по-перше, формування (встановлення) базових цінностей, стратегічних цілей, ключових напрямів діяльності, серед яких захист суверенітету, територіальної цілісності, кібербезпеки, економічної стабільності тощо; по-друге, прогнозування загроз та аналіз ризиків у сфері забезпечення національної безпеки (зокрема, SWOT-аналіз, сценарне моделювання, оцінка геополітичної обстановки тощо); по-третє, формулювання конкретних цілей національної безпеки, що окреслюють ключові цінності та інтереси держави і суспільства в поточному історичному періоді державотворення. Отже, ця форма реалізації функції планування є комплексною, охоплюючи собою: по-перше, видання аналітичних доповідей та прогнозів; по-друге, проведення консультацій із вченими та експертами, суб'єктами громадянського суспільства; по-третє, затвердження концепцій та принципів забезпечення національної безпеки;

2) *розробка планів, що охоплює стадію*, яка включає: по-перше, підготовку стратегічних документів, що передбачають обґрунтування довгострокових пріоритетів, завдань, засобів їх досягнення та індикаторів визначення ефективності; по-друге, формування або перегляд (актуалізацію) концепцій, як більш узагальнених документів, що задають чіткі координати для стратегій та програм забезпечення національної безпеки, забезпечуючи таким чином теоретичну та методологічну основу для подальшого планування; по-третє, складання програм (і проєктів актів, якими вони затверджуються), спрямованих на реалізацію стратегічних цілей у певних

часових рамках. Отже, основними формами реалізації функції планування на розглядуваному етапі будуть: по-перше, створення проєктних документів; по-друге, підготовка державних цільових програм, спрямованих на вирішення конкретних завдань; по-третє, розробка рекомендацій і дорожніх карток для суб'єктів забезпечення національної безпеки;

3) *затвердження та контроль*, що є завершальною стадією реалізації функції планування, яка передбачає здійснення юридичного закріплення розроблених планів, а також контрольно-наглядової діяльності за їх реалізацією, внаслідок чого також може здійснюватись коригування прийнятих планів (тобто внесення змін та доповнень до планів залежно від змін обстановки та нових викликів, а також у разі з'ясування на практиці їх недостатньої ефективності). Таким чином, на даному етапі важливими формами реалізації функції планування будуть: по-перше, затвердження планів актами повноважних суб'єктів (наприклад, указами Президента України, розпорядженнями КМУ, рішеннями РНБО України); по-друге, створення моніторингових груп, проведення інспекцій та аудитів для здійснення оцінки результатів на основі ключових індикаторів виконання; по-третє, публікація звітів про виконання стратегічних програм і планів, а також оцінок ефективності таких програм (планів) та їх реалізації.

Враховуючи викладене, можемо дійти висновку, що у загальному вигляді основними видами форм реалізації функції планування у сфері національної безпеки є: 1) правотворча форма, що включає розробку та прийняття концепцій, стратегій, програм та планів у сфері забезпечення національної безпеки; 2) організаційно-правова форма, яка передбачає координацію та забезпечення спільної взаємодії суб'єктів забезпечення національної безпеки (зокрема, через наради, консультації, робочі групи); 3) контрольно-аналітична форма, яка передбачає здійснення аналізу безпекових загроз, моніторинг виконання стратегій і програм, проведення інспекцій та аудитів у відповідній сфері; 4) рекомендаційна форма, що передбачає підготовку пропозицій, рекомендацій, прогнозних та аналітичних

матеріалів у сфері забезпечення національної безпеки; 5) оперативна форма, що виражається у реалізації поточних та короткострокових планів дій у сфері забезпечення національної безпеки; 6) наглядово-коригувальна форма, яка передбачає реалізацію контрольно-наглядової функції щодо визначення якісних та кількісних показників виконання планів, внесення змін та коригувань до планів, стратегій та концепцій; 7) інформаційно-комунікаційна форма, що передбачає публікацію звітів, інформування громадськості та взаємодію з міжнародними союзниками та партнерами щодо забезпечення національної безпеки.

Розглянувши сутнісний зміст форм реалізації функції планування у сфері національної безпеки можемо перейти до розгляду відповідних методів реалізації функції планування в цій сфері. При цьому слід констатувати, що в наявних наукових працях відсутні напрацювання з цього питання, хоча опублікована низка наукових досліджень і розвідок, в яких окреслюється зміст і проблематика методів планування у цілому та окремих управлінських процесів, зокрема [див., напр.: 21, с.60; 32, с. 58; 42, с.358; 55, с.18], а також методів управлінської діяльності [див., напр.: 20; 115; 232; 240; 254, с. 157-181]. Приймаючи до уваги наявні наукові напрацювання учених і дослідників щодо тлумачення змісту вказаних методів, а також враховуючи особливості реалізації функції планування у сфері національної безпеки, доходимо висновку, що *методи реалізації функції планування у сфері забезпечення національної безпеки* – це сукупність прийомів, способів і засобів, що використовуються уповноваженими суб'єктами публічної адміністрації у сфері забезпечення національної безпеки для: ефективного та раціонального досягнення цілей планування (забезпечення узгодженості дій, раціонального розподілу ресурсів та адаптивності системи забезпечення безпеки); підвищення передбачуваності (прогнозованості) процесів у сфері забезпечення національної безпеки (регулювання, контроль та координація дій для мінімізації безпекових ризиків та мінімізації неефективності дій та рішень у відповідній сфері); здійснення системного управління процесами та

суб'єктами, котрі реалізують функцію планування (встановлення та забезпечення планування, організації та здійснення процедур, які уможлиблюють довгострокову стійкість національної безпеки).

Враховуючи викладене, можемо дійти висновку, що на сьогоднішній день основні методи реалізації функції планування у сфері забезпечення національної безпеки можна класифікувати, беручи до уваги критерії спрямованості впливу, характер впливу, а також інструментів впливу.

Розглядаючи групи методів реалізації функції планування у сфері забезпечення національної безпеки *за спрямованістю впливу*, зазначимо, що вони у цілому відображають ключові аспекти відповідної управлінської діяльності, а отже поділяються на:

1) *групу регулятивних методів*, тобто управлінських методів, спрямованими на: встановлення концептуальних засад планування (включаючи мету, цілі, принципи та пріоритети), а також правил, норм та стандартів, які в сукупності визначають актуальні алгоритми планування у сфері національної безпеки; формування нормативно-правової бази, що юридично забезпечує впорядкованість та передбачуваність дій суб'єктів у сфері реалізації функції планування (стратегій, планів, програм), а відтак – орієнтовані на уніфікацію процедур планування; створення нормативно-правової основи для реалізації низки інших методів реалізації функції планування забезпечення національної безпеки (таким чином, ці методи є основою для використання, зокрема, координаційних та контрольно-наглядових методів). До таких методів слід віднести, зокрема: нормативне закріплення; встановлення стандартів (індикаторів); нормування процесів (відносин); прямі адміністративні розпорядження; закріплення прав та обов'язків суб'єктів в означеній сфері. Так, застосування відповідних методів реалізації функції планування, серед іншого, дозволяє: по-перше, приймати концептуально-стратегічні документи; по-друге, встановлювати індикатори оцінки реалізації стратегій, виконання планів – ключових показників ефективності для виконання програм забезпечення національної безпеки; по-

третє, закріплювати процедури та стандарти у сфері планування забезпечення національної безпеки (зокрема встановлення вимог до оцінки безпекових ризиків у відповідній сфері);

2) *група організаційно-координаційних методів*, які є управлінськими методами, що забезпечують ефективну та продуктивну взаємодію між суб'єктами, котрі беруть участь у плануванні забезпечення національної безпеки, що зумовлено наступним: ці методи забезпечують горизонтальну та вертикальну координацію між суб'єктами планування; передбачають проведення нарад, консультацій та робочих груп; сприяють усуненню протиріч та дублювання функцій суб'єктів реалізації функції планування. Отже, цією групою методів охоплено наступні методи: проведення нарад та засідань; інтеграція спільних дій (потенціалу); міжнародне співробітництво; вертикальна координація; горизонтальна координація; створення тимчасових структур для виконання конкретних завдань; встановлення мережевої комунікації. Таким чином, організаційно-координаційні методи мінімізують розрив між рівнями управління, забезпечують однаковість та раціональну інтеграцію зусиль (потенціалу) усіх учасників процесу забезпечення національної безпеки в цілому та реалізації функції планування, зокрема;

3) *група контрольно-наглядових методів*, які є управлінськими методами, що включають моніторинг, аналіз, оцінку виконання планів та стратегій: припускаючи збирання та аналіз даних про хід реалізації планів; будучи орієнтованими на запобігання порушенням та невідповідностям (відхиленням) у виконанні стратегій та програм у сфері забезпечення національної безпеки; будучи використаними для оцінки досягнення цілей та виявлення факторів, що перешкоджають їх реалізації. Таким чином, контрольно-наглядовими методами охоплено, серед іншого: моніторинг; проведення перевірок; аналіз та оцінку; прогнозування; попередження і припинення; коригування; звітність. Зокрема застосування контрольно-наглядових методів дозволяє: по-перше, здійснювати моніторинг виконання стратегій (відстеження прогресу виконання стратегії, здійснення контролю за

дотриманням термінів реалізації державних програм тощо); по-друге, проводити аудит і перевірки ефективності використання ресурсів у рамках складання та реалізації програм, а також виконання індикаторів ефективності.

Як можемо переконатися, регулятивні, координаційні та контрольні-наглядові методи тісно пов'язані між собою та використовуються на різних етапах планування (це закономірно, адже більшість методів у різних класифікаціях пов'язуються між собою), зокрема: регулятивні методи створюють основу для здійснення координації та контролю, фіксуючи норми, правила, стандарти та обов'язкові вимоги; організаційно-координаційні методи забезпечують гармонійне та раціональне здійснення дій відповідних суб'єктів, що підвищує ефективність контролю у цій сфері; контрольні-наглядові методи дозволяють перевіряти виконання планів, оцінювати їх ефективність та вносити до них зміни, надаючи таким чином необхідну інформацію для коригування регулятивних норм та перегляду організаційно-координаційних процедур (заходів).

Окремо слід розглянути групи методів реалізації функції планування у сфері забезпечення національної безпеки, які виокремлюються на підставі такого критерію, як *характер впливу*. Керуючись цим критерієм можемо охопити сукупність методів, що відображають міру та спосіб впливу на процеси, цілі та учасників процесу реалізації функції планування, а відтак умовно поділити їх на такі групи методів:

1) *група прямих методів*, якою охоплені методи, що передбачають прямий регулятивний та безпосередній управлінський вплив на процеси планування через нормативні приписи, адміністративні рішення та пов'язаний з цим контроль, що гарантує дотримання встановлених правил, стандартів та термінів ефективною реалізації функції планування. Отже, ці методи забезпечують безпосередній, обов'язковий та формалізований вплив на процес реалізації функції планування забезпечення національної безпеки, а саме охоплюючи такі методи, як: затвердження стратегій, програм і планів;

видання нормативних приписів та розпоряджень у процесі реалізації функції планування; контроль виконання завдань; коригування планів та стратегій на підставі результатів моніторингу;

2) *група непрямих методів*, а саме методів, що виражаються у використанні економічних, інформаційних та інших інструментів для стимулювання реалізації цілей планування, створюючи таким чином належні умови для реалізації цілей, хоча ці методи не накладають обов'язкових приписів на суб'єкти, що реалізують функцію планування, та на суб'єкти забезпечення національної безпеки загалом. До цих методів можна віднести, зокрема: аналітичну підтримку процесу (наприклад, прогнозування, *SWOT*-аналіз, оцінка ризиків); інформаційне супроводження (публікація звітів, роз'яснення стратегій); економічне стимулювання (виділення та надання субсидій, грантів, інших типів фінансування програм); навчання (формальне та неформальне) і підвищення кваліфікації; міжнародне співробітництво; пропаганда та взаємодія з суспільством (здійснення інформаційних кампаній, обговорення стратегій із суб'єктами громадянського суспільства) тощо.

Також в межах цього підрозділу дисертації слід виокремити групи методів реалізації функції планування у сфері забезпечення національної безпеки, які виокремлюються на підставі критерію *інструментів впливу*. У відповідності до цього критерію можемо виокремити групи методів, в яких цілісно зосереджується увага на конкретних прийомах, технологіях і процесах, що використовуються для досягнення цілей реалізації функції планування забезпечення національної безпеки України. Таким чином, у рамках відповідної класифікації слід виділити такі групи методів: *по-перше*, група аналітичних методів, а саме тих, які забезпечують системний збір, обробку та інтерпретацію даних для оцінки поточних ризиків та прогнозування майбутніх загроз у сфері національної безпеки. Таким чином, ці методи є основою для прийняття обґрунтованих рішень у контексті реалізації функції планування, а саме: оцінка ризиків і загроз; прогнозування; *SWOT*-аналіз (визначення сильних та слабких сторін, можливостей та загроз

у контексті національної безпеки); ситуаційний аналіз; статистичний аналіз. Отже, необхідно наголосити, що саме аналітичні методи є методологічним фундаментом планування, адже саме вони дозволяють формувати плани, які будуть ґрунтуватись на актуальних даних та об'єктивних прогнозах розвитку обстановки національної безпеки, а також її подальшого забезпечення. *По-друге*, група програмно-цільових методів, а саме тих, що орієнтовані на розробку та реалізацію цільових програм, що включають постановку конкретних завдань, визначення етапів їх виконання та необхідних ресурсів, що сукупно зумовлює програмованість подальших дій суб'єктів у сфері забезпечення національної безпеки. До цих методів слід віднести: постановку завдань; розроблення державних програм; визначення етапів реалізації; контроль виконання програм. *По-третьє*, група методів моделювання, що охоплює методи, що базуються на використанні цифрових технологій, математичних моделей та симуляцій для аналізу та подальшого прогнозування сценаріїв розвитку подій у сфері національної безпеки та її забезпечення. До таких методів слід зарахувати, наприклад: цифрове моделювання; математичне моделювання; сценарне моделювання; симуляції кризових ситуацій. *По-четверте*, група методів стратегічного планування, спрямованих на формування довгострокових планів та визначення ключових індикаторів їх виконання, а саме: розробка довгострокових стратегій; визначення індикаторів ефективності моніторингу виконання стратегій; планування ресурсів; визначення етапів реалізації (графіків виконання завдань). *По-п'яте*, група методів нормативної адаптації, які передбачають зміну нормативно-правових актів для врахування нових безпекових загроз і викликів або для врахування таких загроз і викликів, що раніше існували, але не були враховані в цілому чи належним чином. Отже, до цих методів слід віднести, наприклад: оновлення нормативно-правової бази; створення нових нормативних актів; адаптація та/або гармонізація законодавства; адаптація процедур планування залежно від нових умов забезпечення національної безпеки. *По-шосте*, група методів міжнародного співробітництва, які

передбачають встановлення зв'язків з іншими державами та міжнародними організаціями для координації зусиль у контексті здійснення заходів щодо забезпечення національної безпеки України. До таких методів доцільно віднести: укладання міжнародно-правових угод; участь у міжнародних безпекових ініціативах; обмін досвідом та інформацією; спільні навчання.

Як впливає з викладених класифікацій методів реалізації функції планування відповідної забезпечувальної діяльності, у кожній класифікації методи розглядаються з певної точки зору (наприклад, як інструмент прямого впливу або як частина регулятивного процесу). У той же час слід наголосити, що як для практичної, так і для наукової користі повторення відповідних методів у різних класифікаційних підходах має бути усунене для уніфікованого розуміння переліку цих методів (хоча саме ця обставина дозволяє глибше осмислити природу таких методів, стати підґрунтям для окреслення комплексної класифікації цих методів). При цьому, складаючи відповідний комплексний перелік методів реалізації функції планування, необхідно врахувати, що він не вважається вичерпним, й може бути доповнений чи адаптований залежно від специфіки завдань, які ставляться в контексті реалізації функції планування (наприклад, у контексті забезпечення інформаційної безпеки, соціальної безпеки тощо; орієнтації на оперативне планування або забезпечувальні дії в умовах надзвичайних ситуацій).

Враховуючи викладене можемо окреслити такий комплексний *перелік основних методів реалізації функції планування забезпечення національної безпеки*: 1) методи контрольно-аналітичного характеру, тобто: моніторинг; проведення перевірок; аналіз (ситуаційний, статистичний, SWOT-аналіз); оцінка; прогнозування; звітність; контроль виконання програм і стратегій (також попередження, припинення й коригування відхилення від норми); 2) методи модельного характеру, зокрема: цифрове моделювання; математичне моделювання; сценарне моделювання; симуляції кризових ситуацій; 3) методи регулятивного характеру, а саме: оновлення нормативно-правової бази; створення нових нормативних актів; нормування (зокрема,

обов'язкових стандартів, індикаторів, повноважень, процесів і відносин); прямі адміністративні розпорядження; укладання угод (договорів); 4) методи програмуючого характеру, серед яких: постановка завдань; окреслення пріоритетів; розробка довгострокових стратегій (програм); визначення етапів (стадій) реалізації; визначення індикаторів ефективності; планування ресурсів; 5) методи організаційно-координаційного характеру, зокрема: горизонтальна координація; вертикальна координація; інтеграція спільних дій (потенціалу); створення тимчасових структур; проведення нарад і засідань; встановлення мережевої комунікації; міжнародне співробітництво; обмін досвідом та інформацією; 6) методи доповнюючої дії, а саме: інформаційний супровід; економічне стимулювання; навчання та підвищення кваліфікації; пропаганда та взаємодія із суспільством.

Зважаючи на викладене, можемо перейти до розкриття адміністративно-правового змісту форм і методів реалізації функції планування у сфері національної безпеки. Так, розглядаючи *адміністративно-правовий зміст форм реалізації функції планування у сфері національної безпеки*, зазначимо, що він є юридичною конструкцією, котра об'єктивно виражає їх галузеву значимість у контексті досягнення цілей національної безпеки, а разом з тим – визначає правові рамки відповідних форм управлінської діяльності, а саме:

1) узгодженість форм реалізації функції планування з принципами права та закріпленість у нормативно-правових актах, охоплених сферою дії адміністративного права України (зокрема, у законах України «Про національну безпеку України» [156], «Про центральні органи виконавчої влади»[211], «Про державну службу» [129], укази Президента України, постанови і розпорядження КМУ, накази Міноборони та ін.);

2) цільова спрямованість форм реалізації функції планування, що виявляється у тому, кожна така форма спрямована на досягнення певних цілей, що відображає її функціональну природу, зокрема: створення нормативних засад; забезпечення взаємодії суб'єктів у сфері забезпечення

національної безпеки; оцінка виконання стратегій і програм у відповідній сфері тощо;

3) можливості для здійснення юридично значимих та юридично незначимих дій у контексті досягнення цілей реалізації функції планування, зокрема: а) затвердження стратегій, прийняття програм, контроль за виконанням (ці дії підлягають суворому виконанню та тягнуть за собою юридичну відповідальність за порушення відповідних правил); б) підготовка пропозицій та аналітичних матеріалів, надання консультацій тощо (мають допоміжний характер і часто є основою прийняття юридичних значимих рішень);

4) інституційна забезпеченість форм реалізації функції планування, яка виявляється у тому, що форми реалізації планування забезпечення національної безпеки здійснюються конкретними суб'єктами, які наділені певними повноваженнями та компетенцією (на вищому, центральному та місцевому рівні);

5) місце в ієрархії заходів щодо реалізації державної політики у сфері забезпечення національної безпеки, зокрема: стратегічні форми займають верхній рівень в ієрархії, визначаючи довгострокові цілі та завдання, спрямовані на забезпечення національної безпеки; оперативні форми реалізують цілі, встановлені стратегічними формами, будучи спрямованими на виконання поточних завдань та реагування на зміни обстановки національної безпеки; коригувальні форми використовуються для адаптації планів і стратегій до нових умов або до умов, які раніше не були враховані (тобто ця форма поєднує стратегічний та оперативний рівні);

6) зв'язок форм реалізації функції планування з методами реалізації функції планування, адже методи визначають способи, прийоми та інструменти, за допомогою яких реалізуються конкретні форми. У цьому контексті слід брати до уваги наступне: по-перше, принцип інструментальної залежності форми і методів, в силу якої форми реалізації функції планування визначають зовнішні прояви відповідної діяльності, а методи є

інструментами для їх практичного здійснення; по-друге, принцип функціональної спрямованості, в силу якого методи реалізації функції планування повсюдно підбираються в залежності від мети та змісту конкретної форми реалізації функції планування (зокрема, правотворча форма вимагає використання ряду регулятивних та контрольних-аналітичних методів, організаційна форма ґрунтується насамперед на практично усіх організаційно-координаційних методах, а контрольні-аналітична форма передбачає використання моніторингу та різних методів аналізу). Отже, методологія реалізації функції планування має відповідати функціональному завданню форми реалізації функції планування.

Що ж стосується *адміністративно-правового змісту методів реалізації функції планування у сфері національної безпеки*, то він (як особлива юридична конструкція, охоплена правовим режимом дії адміністративного права України) виражається переважно в наступному:

1) узгодженість методів реалізації функції планування з принципами права, а також започаткування низки адміністративно-правових методів на нормах адміністративного права. Досліджувані методи, як правило, прямо не відображені у нормативно-правових актах, будучи результатом науково-практичної діяльності з формування інструментарію (насамперед правових, організаційних та аналітичних інструментів) забезпечення національної безпеки, але обов'язково узгоджені з принципами права, оскільки відповідні методи – це елемент правопорядку у сфері, що охоплена дією адміністративного права України. Водночас важливо наголосити, що переважна частина адміністративно-правових та загальноправових методів реалізації функції планування у сфері національної безпеки (наприклад, здійснення контролю, звітність, методи програмуючого характеру тощо) передбачена у чинному законодавстві та мають застосовуватись відповідно вимог чинного законодавства. Так, наприклад, методи аналізу та контролю (моніторинг, перевірка, оцінка) спираються на норми, що визначають обов'язки суб'єктів публічного адміністрування у відповідній сфері, а методи

нормативної адаптації (оновлення законодавства) обґрунтовані потребою реагувати на безпекові загрози (ризики), що змінюються, та виклики у сфері, правовідносини та процеси в якій підлягають нормативно-правовій регламентації;

2) цільова спрямованість методів реалізації функції планування, що дозволяє визначити конкретні дії, необхідні для реалізації функції планування, й виявляється у тому, щоб виконати завдання, що стоять перед суб'єктами реалізації функції планування у контексті конкретної форми реалізації цієї функції. При цьому досягнення таких цілей стає можливим у тому випадку, якщо у відповідній формі реалізації функції планування використовуються методи, цілі яких (зокрема, прогнозування загроз безпеці, координація зусиль суб'єктів, контроль за виконанням програм забезпечення національної безпеки тощо) сприяють досягненню зазначених цілей в межах відповідної форми реалізації функції планування. У цьому контексті слід враховувати, що: методи контрольно-аналітичного характеру забезпечують отримання даних для прийняття обґрунтованих рішень; методи регулятивного характеру встановлюють правила та обов'язкові стандарти; методи програмуючого характеру структурують реалізацію завдань через формування концептуально-стратегічного підґрунтя забезпечення національної безпеки, а також програми досягнення завдань концептуально-стратегічного характеру; методи організаційно-координаційного характеру сприяють узгодженню дій суб'єктів забезпечення національної безпеки; методи доповнюючої дії сприяють стимулюванню та належному супроводу реалізації функції планування;

3) можливості здійснення юридично значимих і юридичних незначимих дій, що найбільш показово у межах класифікації методів за критерієм характеру впливу (прямі і непрямі методи). Так методи, закріплені на нормативно-правовому рівні (наприклад, моніторинг, адміністративні розпорядження, укладання угод), призводять до юридично значимих результатів, приміром: внесення змін до планів, формування нових

нормативних правил, а також до покладання відповідальності або притягнення до юридичної відповідальності. Водночас такі методи, як навчання, пропаганда, симуляція кризових ситуацій тощо мають допоміжний характер, адже завдяки ним створюються умови для реалізації планів, а ці методи власними силами не впливають безпосередньо на правові відносини у сфері реалізації функції планування, і безпосередньо не обумовлюють певних юридичних наслідків;

4) інституційна забезпеченість методів реалізації функції планування, що виявляється у тому, що відповідні методи застосовуються суб'єктами публічного адміністрування у сфері забезпечення національної безпеки, чия компетенція визначається законодавством або положеннями статутних актів. Наприклад, КМУ в процесі застосування методів оновлення нормативно-правової бази та створення нових нормативних актів постановою від 7 квітня 2023 року № 311 затвердив Порядок функціонування Національного центру резервування державних інформаційних ресурсів та Порядок передачі, збереження і доступу до резервних копій національних електронних інформаційних ресурсів [25], й при цьому вніс зміни до ряду урядових документів й скасував постанову КМУ від 8 лютого 2021 року № 94[170], а також окремі норми постанов КМУ від 3 травня 2022 року № 522[149] та від 2 вересня 2022 року №991[122];

5) місце методів в ієрархії заходів щодо реалізації державної політики у сфері забезпечення національної безпеки. Слід зазначити, що методи реалізації функції планування займають різні рівні в ієрархії заходів залежно від їхньої ролі у процесі реалізації функції планування забезпечення національної безпеки. Зокрема, методи програмуючого характеру визначають основні напрямки державної політики, методи контрольно-аналітичного (зокрема моніторинг, перевірка), а також організаційно-координаційного характеру (проведення нарад, створення тимчасових структур), спрямовані на виконання поточних завдань щодо реалізації функції планування, а методи доповнюючої дії (інформаційний супровід, навчання, економічне

стимулювання) сприяють забезпеченню стратегічних та оперативних заходів щодо реалізації функції планування забезпечення національної безпеки.

Зважаючи на викладене, в якості *узагальнюючого висновку* зазначимо, що форми і методи реалізації функції планування у сфері національної безпеки є системною категорією, яка забезпечує теоретичну та практичну основу для ефективної та раціональної організації процесу планування, що відповідатиме принципам права і нормам чинного законодавства. Важливо в цьому контексті наголосити на тому, що форми та методи реалізації функції планування тісно пов'язані між собою, що закономірно, адже форми відображають зовнішній прояв діяльності суб'єктів у сфері забезпечення національної безпеки, а методи – інструменти здійснення такої діяльності. Найбільш показовим це є в рамках зведеного аналізу адміністративно-правового змісту форм і методів реалізації функції планування у сфері національної безпеки України. Розвиваючи в цих узагальнюючих висновках до підрозділу дисертації такий зведений аналіз слід виокремити наступні групи характеристик цього галузевого змісту: *по-перше*, узгодженість із принципами права та відповідність законодавству України (переважно нормам актів адміністративного законодавства). Як форми, так і методи реалізації функції планування суворо узгоджені з принципами права, будучи елементами правопорядку, тому обов'язково повинні відповідати нормам адміністративного законодавства (передусім нормам, які визначають їх адміністративно-правову статичну і динамічну характеристику фактичного вияву). Однак, якщо форми реалізації функції планування більш чітко регламентовані законодавством, адже є зовнішніми проявами діяльності суб'єктів публічної адміністрації (також у відповідній мірі й суб'єктів невіддільних повноважень), то лише адміністративно-правові та загальноправові методи прямо передбачаються законодавством, а решта їхньої частини ґрунтується на досягненні науки адміністративного права, практики здійснення організаційно-управлінської діяльності, що склалася. *По-друге*, цільова спрямованість. Як форми, так і методи спрямовані на

досягнення комплексу цілей реалізації функції планування забезпечення національної безпеки. Однак, якщо форми передусім спрямовуються на реалізацію функції планування, переважно орієнтуючись на досягнення довгострокових цілей, то методи узгоджуються з метою та завданнями відповідної форми реалізації функції планування, в рамках якої вони застосовуються. *По-третє*, можливості здійснення юридично значимих і юридично незначимих дій. І форми, і методи реалізації функції планування можуть спричиняти юридично значущі наслідки, а також характеризуватися допоміжним характером в силу наявності організаційного (чи, приміром, суто аналітичного) характеру, але самотійно не призводять до юридичних наслідків. У той же час, форми реалізації функції планування переважно пов'язані з юридично значущими діями, адже основну їх частину становлять адміністративно-правові форми управлінської діяльності; відповідні методи у переважній частині носить допоміжний характер, будучи сформовані у межах науки та практики здійснення управлінських дій, забезпечуючи умови для реалізації форм, але не маючи безпосередніх юридичних наслідків. *По-четверте*, інституційна забезпеченість. Як форми, так і методи реалізуються суб'єктами публічного адміністрування у сфері забезпечення національної безпеки, чия компетенція визначається нормативно-правовими актами або статутними актами (наприклад, науково-дослідні організації). При цьому, якщо форми реалізації функції планування чітко прив'язані до повноважень конкретних суб'єктів реалізації цієї функції, то методи в переважній частині реалізуються на всіх рівнях таких суб'єктів, включаючи суб'єктів невіддільних повноважень (наприклад, наукові установи). *По-п'яте*, місце в ієрархії заходів щодо реалізації державної політики у сфері забезпечення національної безпеки. І форми, і методи реалізації функції планування об'єктивуються на різних рівнях заходів щодо забезпечення національної безпеки. При цьому, якщо ієрархія форм реалізації функції планування чітко відображає їх стратегічний, оперативний та коригуючий характер (наприклад, стратегічні форми формують довгострокові цілі, оперативні

реалізують поточні завдання), то ієрархія методів визначається їхньою функціональною складовою (зокрема, програмуючі методи мають стратегічний характер, організаційно методи – оперативний, а коригувальні методи займають перехідне становище у цій системі). По-шосте, зв'язок форм і методів. Методи реалізації функції планування є інструментами для належної реалізації форм, а форми визначають контекст застосування відповідних методів. Таким чином, зв'язок форм і методів характеризується інструментальною залежністю (форми є зовнішніми проявами управлінської діяльності, а методи наповнюють їх змістом), а також функціональною спрямованістю (методи підбираються в залежності від цілей та змісту конкретної форми), облік чого робить систему реалізації функції планування забезпечення національної безпеки в достатній мірі збалансованою та функціональною.

Висновки до розділу 2

1. 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 при здійсненні планування заходів щодо забезпечення національної безпеки України, спрямовані на реалізацію публічних інтересів, так як правило характеризуються можливістю застосування адміністративного примусу, асиметрією суб'єктного складу та засновані на юридичних фактах. Основними видами цих відносин є:

- 1) внутрішньоорганізаційні відносини (вертикальні, горизонтальні);
- 2) відносини щодо взаємодії з суб'єктами, які не є суб'єктами владних повноважень;
- 3) відносини щодо забезпечення реалізації функції планування:
 - а) відносини щодо нормативно-правового забезпечення;
 - б) відносини щодо

інституційного забезпечення; в) відносини щодо ресурсного забезпечення; 4) відносини запобіжного та реактивного характеру; 5) відносини щодо забезпечення законності та правопорядку; 6) відносини міжнародного співробітництва.

2. Система суб'єктів реалізації функції планування у сфері національної безпеки складається із таких груп суб'єктів: 1) загальна підсистема (Президент України, уряд, парламент); 2) спеціальна підсистема, до якої належить РНБО, міністерства, інші центральні органи виконавчої влади (служби, агентства, інспекції, органи зі спеціальним статусом), а насамперед суб'єкти, віднесені до сил безпеки і оборони; 3) допоміжна ланка (судова влада, а щонайперше КСУ; науково-дослідні організації, експертні інститути та освітні установи, а щонайперше – Національний інститут стратегічних досліджень).

Характеристика адміністративно-правового змісту суб'єктів реалізації функції планування у сфері національної безпеки складається з таких «блоків»: концептуальний блок, що окреслює мету, завдання та функції цих суб'єктів; компетенційний блок, а саме компетенція і повноваження цих суб'єктів; гарантійний блок, який характеризує суб'єкта як такого, що не лише зобов'язується дотримуватися правопорядку в сфері реалізації функції планування, а й у разі вчинення порушення може бути притягнутим до юридичної відповідальності, а саме у разі наявності фактичних, нормативних та процедурних підстав і достатніх для цього умов.

3. Формами реалізації функції планування у сфері національної безпеки є конкретні зовнішні прояви однорідної, переважно алгоритмізованої діяльності уповноважених суб'єктів адміністративного права, цілісно спрямовані на здійснення процесу прогнозування, постановки цілей, розробки та затвердження планів, а також координації заходів, які забезпечують захист держави та суспільства від внутрішніх та зовнішніх загроз у рамках концепцій, стратегій та планів забезпечення національної безпеки. Для цих форм реалізації функції планування характерним є те, що

вони: регламентовані законодавством та узгоджені із принципами права, що власне й визначає їх адміністративно-правовий зміст; є переважно алгоритмізованими способами реалізації функції планування у сфері національної безпеки; є проявом об'єктивації правового статусу суб'єкта планування забезпечення національної безпеки, а саме реалізації компетенції таких суб'єктів; пов'язані із методами реалізації функції планування у сфері національної безпеки; мають широку видову структуру.

5. Форми реалізації функції планування у сфері національної безпеки можна класифікувати за низкою критеріїв, зокрема: 1) залежно від змісту діяльності, охопленої формою реалізації функції планування: по-перше, правотворча форма; по-друге, організаційно-правова форма; по-третє, контрольно-аналітична форма; 2) залежно від характеру юридичної значимості діяльності, охопленої формою реалізації функції планування: по-перше, обов'язкові форми (затвердження стратегічних документів; прийняття державних програм, спрямованих на реалізацію діючих стратегій у сфері забезпечення національної безпеки та ін.); по-друге, необов'язкові (рекомендаційні) форми (підготовка і подання доповідей про стан національної безпеки, аналіз безпекових загроз, ризиків суб'єктами планування забезпечення національної безпеки, для яких надання таких доповідей не є обов'язковим та ін.); 3) за стадіями об'єктивації процесу планування: по-перше, форми стадії формулювання цілей та визначення пріоритетів національної безпеки; по-друге, форми стадії розробки планів; по-третє, форми стадії затвердження та здійснення контролю і нагляду.

В узагальненому вигляді основними видами форм реалізації функції планування у сфері національної безпеки є: 1) правотворча форма, що включає розробку та прийняття концепцій, стратегій, програм та планів у сфері забезпечення національної безпеки; 2) організаційно-правова форма, яка передбачає координацію та забезпечення спільної взаємодії суб'єктів забезпечення національної безпеки; 3) контрольно-аналітична форма, яка передбачає здійснення аналізу безпекових загроз, моніторинг виконання

стратегій і програм, проведення інспекцій та аудитів у відповідній сфері; 4) рекомендаційна форма, що передбачає підготовку пропозицій, рекомендацій, прогнозних та аналітичних матеріалів у сфері забезпечення національної безпеки; 5) оперативна форма, що виражається у реалізації поточних та короткострокових планів дій у сфері забезпечення національної безпеки; 6) наглядово-коригувальна форма, яка передбачає реалізацію контрольно-наглядової функції щодо визначення якісних та кількісних показників виконання планів, внесення змін та коригувань до планів, стратегій та концепцій; 7) інформаційно-комунікаційна форма, що передбачає публікацію звітів, інформування громадськості та взаємодію з міжнародними партнерами щодо забезпечення національної безпеки.

6. Методами реалізації функції планування у сфері забезпечення національної безпеки є сукупність прийомів, способів і засобів, що використовуються уповноваженими суб'єктами публічної адміністрації у сфері забезпечення національної безпеки для: ефективного та раціонального досягнення цілей планування; підвищення передбачуваності (прогнозованості) процесів у сфері забезпечення національної безпеки; здійснення системного управління процесами та суб'єктами, котрі реалізують функцію планування.

7. Сучасні методи реалізації функції планування у сфері забезпечення національної безпеки можуть бути класифіковані за різними критеріями, насамперед: 1) за спрямованістю впливу: регулятивні методи; організаційно-координаційні методи; контрольно-наглядові методи; 2) за характером впливу: прямі методи; непрямі методи; 3) за інструментами впливу: аналітичні методи; програмно-цільові методи; методи моделювання; методи стратегічного планування; методи нормативної адаптації; методи міжнародного співробітництва. У рамках комплексної класифікації ці методи можуть бути поділені на такі групи: 1) методи контрольно-аналітичного характеру, тобто: моніторинг; проведення перевірок; аналіз (ситуаційний, статистичний, SWOT-аналіз); оцінка; прогнозування; звітність; контроль

виконання програм і стратегій (також попередження, припинення й коригування відхилення від норми); 2) методи модельного характеру, зокрема: цифрове моделювання; математичне моделювання; сценарне моделювання; симуляції кризових ситуацій; 3) методи регулятивного характеру, а саме: оновлення нормативно-правової бази; створення нових нормативних актів; нормування (зокрема, обов'язкових стандартів, індикаторів, повноважень, процесів і відносин); прямі адміністративні розпорядження; укладання угод (договорів); 4) методи програмуючого характеру, серед яких: постановка завдань; окреслення пріоритетів; розробка довгострокових стратегій (програм); визначення етапів (стадій) реалізації; визначення індикаторів ефективності; планування ресурсів; 5) методи організаційно-координаційного характеру, зокрема: горизонтальна координація; вертикальна координація; інтеграція спільних дій (потенціалу); створення тимчасових структур; проведення нарад і засідань; встановлення мережевої комунікації; міжнародне співробітництво; обмін досвідом та інформацією; 6) методи доповнюючої дії, а саме: інформаційний супровід; економічне стимулювання; навчання та підвищення кваліфікації; пропаганда та взаємодія із суспільством.

8. Адміністративно-правовий зміст форм і методів реалізації функції планування забезпечення національної безпеки виявляється у таких ключових аспектах: по-перше, форми і методи відповідають принципам права та узгоджуються або безпосередньо ґрунтуються на нормах адміністративного законодавства, будучи елементами правопорядку. Форми чіткіше регламентовані законодавством, тоді як методи, крім передбачених законодавством, спираються на методологічні досягнення науки адміністративного права та управлінської практики. По-друге, форми і методи спрямовані на досягнення конкретних цілей планування у сфері національної безпеки загалом та цілей реалізації функції планування, зокрема. Форми орієнтовані на довгострокові цілі управлінської діяльності, тоді як методи узгоджуються з цілями та завданнями конкретних форм

реалізації функції планування, у яких вони застосовуються. По-третє, форми та методи можуть призводити до юридично значимих наслідків чи мати допоміжний характер без безпосередніх юридичних наслідків. Між тим форми частіше пов'язані з юридично значимими діями, а методи переважно виконують допоміжну роль, забезпечуючи умови реалізації форм реалізації функції планування. По-четверте, форми та методи реалізуються суб'єктами публічного адміністрування, чия компетенція визначена нормативно-правовими чи статутними актами. Форми прив'язані до повноважень конкретних суб'єктів, тоді як методи застосовуються всіх рівнях, включаючи суб'єкти без владних повноважень. По-п'яте, форми і методи виявляються на різних рівнях забезпечення національної безпеки, а саме: ієрархія форм відображає їх стратегічний, оперативний та коригуючий характер, тоді як ієрархія методів визначається їхньою функціональною роллю. По-шосте, форми та методи пов'язані між собою інструментальною залежністю й функціональною спрямованістю, адже методи є інструментами для реалізації форм, а форми визначають контекст застосування методів, що в цілому забезпечує умови для збалансованого, раціонального та ефективного функціонування системи планування у сфері національної безпеки України.

РОЗДІЛ 3.

ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ РЕАЛІЗАЦІЇ ФУНКЦІЇ ПЛАНУВАННЯ У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

3.1 Зарубіжний досвід реалізації функції планування у сфері національної безпеки та можливості його адаптації в національну правову систему

Аналіз світової історії дозволяє дійти висновку, що за час існування держав було вироблено множину різноманітних моделей організації національної безпеки, що варіюються залежно від історичного періоду та конкретної держави. Проте, як справедливо відзначають учені, спільною рисою для таких моделей є те, що всі вони, в тій чи іншій мірі, більш або менш чітко відображають визначальне призначення держави. При цьому основним призначенням держави, безперечно, є забезпечення безпечного існування суспільства. Вказане пояснюється тією обставиною, що саме безпека (вона охоплює всю державу та все населення, виходячи з політичного розуміння нації як сукупності всіх громадян країни) є ключовою складовою «угоди», що у мовчазній формі укладається між суспільством і системою суб'єктів публічної адміністрації (державним апаратом). У зв'язку із цим, сутність держави полягає в гарантуванні та підтриманні безпеки всіх громадян на найвищому, національному рівні й виконати це завдання спроможна в повній мірі лише державна влада, котра має монополію на управління та контроль на всій території країни (тоді як інші суспільні інститути можуть лише частково сприяти цьому процесу) [36, с.23-24; 73, с.64-65]. При цьому неналежне користування такою «монополією» може створити умови коли управління та контроль на всій території країни стає механізмом, пригнічення громадян, нівелювання демократичних засад та

врешті – протистояти правопорядку, що неприпустимо. У зв'язку із цим, вкрай важливо, щоби забезпечення національної безпеки було процесом цілісно узгодженим із принципами права, а також ґрунтувалось на нормах чинного законодавства, об'єктивуючись в практичній дійсності у відповідності до планів реалізації забезпечувальних заходів у сфері національної безпеки.

В окресленому контексті насамперед викликає теоретико-практичний інтерес дослідження досвіду реалізації функції планування у сфері національної безпеки зарубіжних держав та можливості його адаптації в національну правову систему України. Насамперед, слід розглянути досвід *Сполучених Штатів Америки*, як однієї з найбільш економічно потужних держав світу, яка ефективно забезпечує національну безпеку, долаючи суттєві безпекові загрози і виклики, зокрема, шляхом реалізації функції планування забезпечення національної безпеки. Так, зокрема, у 2024 році найбільшими загрозами національній безпеці США визнавалися: тероризм (як внутрішні угруповання, так й іноземні терористичні угруповання, зокрема Аль-Каїда та ІДІЛ); незаконний обіг наркотиків; криза на південному кордоні США; розширення конфлікту на Близькому Сході; потенційна війна на Тайвані, а також розширення повномасштабної війни в Україні (важливість перемоги нашої країни в якій для США зумовлена насамперед тим, що «вихід боротьби України за свободу допоможе визначити траєкторію глобальної безпеки у ХХІ ст.»[286]); іноземний вплив на вибори у США, а саме з боку комуністичної партії Китаю [див., напр.: 268; 270, с.3, 5, 14, 18]. Отже, значимість США в економічному, політичному, культурному та ін. контекстах функціонування сучасного світопорядку обумовлює умови, за яких ця держава не лише стикається з множиною безпекових загроз (ризиків, викликів), але й також повинна ефективно протистояти їм, що робить науковий розгляд досвіду цієї держави у відповідному питанні надзвичайно цінним.

Насамперед, слід зазначити, що у сучасних США система планування в сфері національної безпеки та її забезпечення є однією із найрозвиненіших у світі, хоча загалом вона ґрунтується на тих самих засадах, що й системи планування в сфері національної безпеки та її забезпечення інших економічно розвинених держав. Розглядаючи відповідне питання, необхідно звернутися до нормативно-правових джерел реалізації функції планування забезпечення національної безпеки США. Серед таких нормативно-правових засад слід виділити Закон про національну безпеку 1947 року (*National Security Act of 1947*) [259], який є основним нормативно-правовим актом, що реформував структуру національної безпеки США після завершення Другої світової війни, хоча й по сьогодні неоднозначно оцінюється юристами у контексті дотримання пропорційності заходів забезпечення національної безпеки заходам щодо забезпечення прав людини, просування демократії тощо [див., напр.: 266; 291; 292]. Попри це, зауважимо, що вказаним законодавчим актом було здійснено суттєві організаційно-інституційні перетворення у сфері забезпечення національної безпеки США, які відображені й на колі суб'єктів, що відповідають за реалізацію функції планування у сфері національної безпеки США. Щонайперше, слід звернути увагу на створення Департаменту оборони США (*Department of Defense*), який було утворено шляхом об'єднання Військово-морського департаменту та Військового департаменту для покращення координації військових зусиль. Крім того, серед суб'єктів реалізації функції планування забезпечення національної безпеки, які передбачаються цим Законом, необхідно виокремити Раду національної безпеки (*National Security Council*) при президенті США. Ця Рада є суб'єктом владних повноважень, який здійснює координацію політики національної безпеки та зовнішньої політики, охоплюючи своїм складом (у відповідності до п. «а» параграфу 101) президента, віце-президента, державного секретаря, міністра оборони та інших ключових посадових осіб, дії та рішення яких впливають на стан національної безпеки США. При цьому Рада відповідає за інтеграцію

внутрішніх, зовнішніх та військових політик, пов'язаних із національною безпекою, та відповідно до п. «b» параграфу 101 Закону зобов'язана радити Президенту та сприяти координації між відомствами у межах своєї компетенції. Окремої уваги також заслуговує Центральне розвідувальне управління (*CentralIntelligenceAgency*), яке було створено для здійснення координації розвідувальної діяльності та надання стратегічної інформації для планування національної безпеки, що також впливає із п. «d» параграфу 102 Закону, в якому визначено основні функції та обов'язки директора ЦРУ. Таким чином, створення ЦРУ сприяло посиленню ефективності збору та аналізу інформації для планування національної безпеки США.

Відповідно до параграфу 119 Закону в Управлінні Директора Національної розвідки (*OfficeoftheDirectorofNationalIntelligence*) діє Національний контртерористичний центр (*NationalCounterterrorismCenter*), який є найважливішим суб'єктом реалізації функції планування організації національної безпеки США, адже на нього покладено виконання серед інших завдань: по-перше, служити основною організацією в уряді США для аналізу та використання всіх розвідданих, наявних або набутих урядом США відносно тероризму та боротьби з тероризмом (за винятком розвідданих), що стосуються виключно внутрішніх суб'єктів терористичної діяльності, а також внутрішніх суб'єктів антитерористичної діяльності; по-друге, здійснювати стратегічне оперативне планування контртерористичної діяльності, застосовуючи всі інструменти національної влади (включаючи дипломатичні, фінансові, військові, розвідувальні, внутрішньої безпеки та правоохоронні дії) всередині агентств та між ними; по-третє, розподіляти ролі та обов'язки в рамках предмета свого відання в контексті стратегічного оперативного планування для здійснення керівництва департаментами або агентствами (при необхідності), сприяючи здійсненню контртерористичної діяльності, яка відповідає чинному законодавству та здійснюється відповідно до стратегічних оперативних планів контртерористичної діяльності; по-четверте, розробити стратегію консолідації заходів щодо розвідки

переміщення терористів, перехоплення терористів, пошуку організаторів переміщення терористів та обмеження мобільності терористів; по-п'яте, створити та забезпечувати функціонування у структурі Національного контртерористичного центру Директорату стратегічного оперативного планування (*Directorate of Strategic Operational Planning*), який має надавати стратегічні оперативні плани для проведення контртерористичних заходів, які проводяться урядом США. При цьому у підпункті 2 п. «j» параграфа 119 Закону зазначається, що стратегічне оперативне планування має включати місію, цілі, які мають бути досягнуті, завдання, що мають бути виконані, окреслювати міжвідомчу координацію оперативної діяльності та розподіл ролей й обов'язків у контексті відповідного плану. Зважаючи на це, Директор Національного контртерористичного центру має контролювати реалізацію стратегічних оперативних планів та отримувати необхідну інформацію від кожного елемента розвідувальної структури та від кожного іншого департаменту, агентства чи структурного елемента уряду США, який має відношення до моніторингу прогресу такого суб'єкта у реалізації відповідних планів.

Також слід звернути увагу на параграф 119А Закону про національну безпеку 1947 року, в якому регламентується діяльність Національного центру боротьби з поширенням зброї масового ураження та біологічної безпеки (*National Counterproliferation and Biosecurity Center*), що охоплюється структурою Управління Директора Національної розвідки, та відповідно до підпункту «G.1» п. «b» параграфа 119А цього Закону проводить стратегічне оперативне планування боротьби з поширенням зброї масового ураження для уряду США з метою запобігання та припинення поширення зброї масового ураження, систем його доставки та пов'язаних з ним матеріалів, а також технологій.

Окремо в контексті питання, що нами розглядається, слід виокремити Закон Голдуотера-Ніколса 1986 року (*Goldwater-Nichols Department of Defense Reorganization Act of 1986*) [260], який є законодавчим

актом, розробленим в цілому для комплексної реорганізації Департаменту оборони США, спрямованої на оптимізацію сумісності функціонування та ефективності дії американських збройних сил, посилюючи роль об'єднаного військового керівництва та стимулюючи спільне планування та здійснення операції. При цьому важливо, що Закон заснував посаду голови Об'єднаного комітету начальників штабів (*Chairman of the Joint Chiefs of Staff*), як головного військового радника президента США та міністра оборони, посиливши його роль у стратегічному плануванні, що важливо в контексті планування національної безпеки через те, що підготовка стратегічних планів у сфері національної безпеки головою Об'єднаного комітету впливає з п. «а» параграфу 153 цього Закону, будучи зазначеною першою з функцій, що виконується на відповідній посаді. Так, голова Об'єднаного комітету здійснює: підготовку стратегічних планів, включаючи плани, які відповідатимуть обсягу ресурсів, що планово закладаються міністром оборони та доступні протягом періоду часу, протягом якого плани мають ефективно реалізовуватися; підготовку спільних логістичних планів та планів мобільності для забезпечення виконання стратегічних планів, а також вироблення під час цього рекомендацій щодо розподілу обов'язків з логістики та мобільності серед збройних сил відповідно до зазначених планів; проведення загальних оцінок визначення потенціалу збройних сил США та союзників проти можливостей їх потенційних противників; забезпечення підготовки та огляду планів дій у надзвичайних ситуаціях, які відповідають політичним вказівкам президента США та міністра оборони; консультування секретаря з критичних недоліків та сильних сторін у потенціалі сил (включаючи особовий склад, логістику та підтримку мобільності), виявлених у ході підготовки та огляду планів дій у надзвичайних ситуаціях, та оцінка впливу таких недоліків та сильних сторін на досягнення цілей і реалізації політики забезпечення національної безпеки, а також на складання та реалізацію стратегічних планів тощо. Крім того, важливо звернути увагу на те, що у параграфі 164 цього Закону визначаються

обов'язки та повноваження командувачів об'єднаними бойовими командуваннями (*Commanders of combatant commands*), зокрема, у контексті оперативного та стратегічного планування у межах своїх зон відповідальності.

Додатково звернемо увагу й на Закон про внутрішню безпеку 2002 року. (*Homeland Security Act of 2002*) [257], який був прийнятий у відповідь на терористичні атаки 11 вересня 2001 року та створив Департамент внутрішньої безпеки (*Department of Homeland Security*) для координації національних зусиль щодо запобігання та реагування на внутрішні загрози. Аналізуючи актуальну редакцію цього Закону [258] зазначимо, що цим актом вказаний Департамент визначається як основний орган, який відповідає за планування та реалізацію заходів щодо забезпечення безпеки всередині країни. Зокрема, у параграфі 101 Закону наголошується, що цей суб'єкт владних повноважень зобов'язується виконувати серед іншого функції координаційного центру щодо подолання природних та техногенних криз, а також здійснення планування щодо запобігання та реагування на надзвичайні ситуації. Також важливо звернути увагу на те, що цим законодавчим актом у підп. «F» п. «b.1» параграфа 101 закріплюється правилом, відповідно до якого зазначений Департамент повинен стежити (забезпечувати) за тим, щоб загальна економічна безпека (*overall economic security*) США не була підірвана зусиллями, діями та програмами, спрямованими на забезпечення безпеки території США. Крім того, такі зобов'язання також покладаються на Департамент підп. «G» п. «b.1» параграфу 101 Закону, в силу якого зазначений суб'єкт владних повноважень зобов'язується гарантувати, що громадянські права та свободи людей не ущемлятимуться зусиллями, діями і програмами, спрямованими на забезпечення безпеки США.

Також важливо звернути на те, що Законом про внутрішню безпеку 2002 року Департамент внутрішньої безпеки визначається як суб'єкт владних повноважень, який складається з агентств, предметом відання яких є

особливі питання забезпечення внутрішньої безпеки США. Серед таких агентств насамперед слід виділити Агентство з кібербезпеки та інфраструктурної безпеки (*Cybersecurity and Infrastructure Security Agency*), яке є найважливішим суб'єктом планування національної безпеки, а саме у відповідній сфері забезпечення національної безпеки. У відповідному Агентстві на підставі п. «а» параграфа 2216 зазначеного законодавчого акта створено Управління спільного кіберпланування (*Office for Joint Cyber Planning*) для розробки для суб'єктів публічного та приватного секторів планів здійснення заходів щодо кіберзахисту, включаючи також розробку переліку скоординованих дій щодо захисту, виявлення, реагування та відновлення рівня кібербезпеки (після ризиків або подій, що впливають на кібербезпеку) або ж обмеження, пом'якшення чи захисту від шкідливих «кібероперацій», які представляють потенційний ризик для критичної інфраструктури чи національних інтересів. Так, відповідно до п. «а» параграфа 2216 Закону про внутрішню безпеку 2002 року глава Управління спільного кіберпланування під час керівництва розробкою планів заходів щодо кіберзахисту повинен: по-перше, координувати дії з відповідними федеральними департаментами та агентствами для встановлення процесів і процедур, необхідних для розробки та підтримки поточних скоординованих планів заходів щодо кіберзахисту; по-друге, використовувати кіберможливості та повноваження федеральних департаментів і агентств, які беруть участь, у міру необхідності, для сприяння планам заходів з кіберзахисту; по-третє, гарантувати, що плани заходів щодо кіберзахисту в максимально можливій мірі будуть розроблятися у співпраці з відповідними організаціями приватного сектору (насамперед у галузях, в яких такі організації мають порівняльні переваги в обмеженні, пом'якшенні чи захисті від ризику кібербезпеки, подій чи скоординованої шкідливої «кібероперації»); по-четверте, гарантувати, що плани заходів щодо кіберзахисту (за потреби) будуть відповідати потенційній активності противника, що об'єктивується у відповідь на наступальні «кібероперації»

США (зазначимо, що відповідно до п. «а» параграфа 2216 цього Закону такими операціями називаються захисні дії, що їх здійснюють з метою забезпечення кібербезпеки, проте, законодавець використовує поняття «кібероперації» та в іншому контексті – як ворожі дії, що виконуються з метою зниження кібербезпеки США); по-п'яте, сприяти реалізації планів заходів щодо кіберзахисту, у тому числі шляхом розробки та моделювання сценаріїв на основі розуміння загроз противника, уразливості та потенційних наслідків порушення чи заподіяння шкоди критичній інфраструктурі; по-шосте, координувати дії з відповідними федеральними департаментами та агентствами та, за необхідності, надавати їм підтримку у розробці процедур, розробці додаткових планів, у тому числі для наступальних та розвідувальних заходів на підтримку заходів щодо кіберзахисту, а також укладання угод, необхідних для швидкого виконання планів заходів щодо кіберзахисту в разі виявлення ризику кібербезпеки, інциденту чи шкідливої «кібероперації»; по-сьоме, надавати підтримку суб'єктам публічного та приватного секторів (за необхідності) у виконанні планів, розроблених відповідно до вказаного Закону.

Важливе значення у контексті питання, яке нами розглядається, має параграф 874 Закону про внутрішню безпеку 2002 року, в якому окреслюються засади прийняття, а також зміст Програми внутрішньої безпеки на наступний рік (*FutureYearHomelandSecurityProgram*). Зокрема, цією нормою Закону визначено, що відповідна Програма має: по-перше, включати той самий тип інформації, організаційну структуру та рівень деталізації, що й програма оборони майбутніх років, подана Конгресу Департаментом оборони; по-друге, викладати стратегію внутрішньої безпеки Департаменту, яка має щорічно розроблятися Департаментом та оновлюватись ним у міру необхідності; по-третє, включати пояснення того, як розподіл ресурсів, включених до Програми внутрішньої безпеки майбутніх років, співвідноситься зі стратегією внутрішньої безпеки.

Розглядаючи концептуально-стратегічні акти слід звернути особливу увагу на Стратегію національної безпеки (*NationalSecurityStrategy*)[278], яка є ключовим концептуально-стратегічним актом, що періодично публікується адміністрацією Президента США, як документ, в якому окреслюються основні пріоритети, проблеми та завдання забезпечення національної безпеки, що мають враховуватись на всіх етапах реалізації функцій планування забезпечення національної безпеки США. Зокрема, у частині 1 «Змагання за те, що буде далі» цієї Стратегії зазначається, що в цьому документі «викладено наш план щодо досягнення кращого майбутнього вільного, відкритого, безпечного та процвітаючого світу. Наша стратегія ґрунтується на наших національних інтересах: захищати безпеку американського народу; розширювати економічне процвітання та можливості, а також усвідомлювати та захищати демократичні цінності, що лежать в основі американського способу життя»[278, с.7]. Важливо відзначити, що у відповідній Стратегії істотна увага приділяється саме впливу США на інші держави, а також на забезпечення взаємодії уряду США з урядами держав-союзників з метою забезпечення колективної безпеки. При цьому, в контексті завдання «перетворювальної співпраці» (*TransformativeCooperation*) адміністрація Дж. Байдена стверджує, що союзники з НАТО (також союзники за двосторонніми договорами зі США) мають усвідомлювати необхідність здійснення заходів щодо модернізації збройних сил, зміцнення внутрішньої демократії, інвестуючи необхідні ресурси для досягнення успішних результатів у цьому процесі, а також приділяючи значну увагу «здійсненню планування, необхідного для посилення стримування у все більш конфронтаційному світі»[278, с.17], враховуючи при цьому можливості та поточні та ймовірні ризики ведення війни у кіберпросторі, у космічному просторі[278, с.21], а також загрози зміни клімату [278, с.27, 41], необхідність подолання енергетичної залежності країн-союзниць від недружніх країн, а насамперед – від Російської Федерації [278, с.39] тощо.

Розглянувши досвід реалізації функції планування у сфері національної безпеки США, можемо перейти до дослідження відповідного досвіду деяких держав-членів ЄС, які є членами НАТО. У цьому контексті насамперед слід зазначити, що в ЄС розробляється та реалізується спільна політика забезпечення національної безпеки через механізми двох політик: по-перше, Спільної зовнішньої та безпекової політики (*Common Foreign and Security Policy*), що є рамковою політикою Союзу, спрямованою на забезпечення узгодженості та ефективності дій держав-членів у галузі зовнішньої політики та безпеки, спрямованої на зміцнення ролі ЄС на міжнародній арені, просування демократії, верховенства права, прав людини та запобігання конфліктам. Нормативно-правовою основою цієї політики є первинне право ЄС, а саме Маастрихтський договір 1992 року [295], який заснував ЄС та заклав основи для цієї політики, а саме визначивши серед іншого у розділі V «Загальна зовнішня політика та політика безпеки» цілі та механізми співробітництва у сфері зовнішньої та безпекової політики, а також узгодження національної та колективної безпеки. По-друге, Спільної політики безпеки і оборони (*Common Security and Defence Policy*), яка також ґрунтується на нормах Маастрихтського договору 1992 року, будучи невід'ємною частиною Спільної зовнішньої та безпекової політики, надаючи ЄС оперативні можливості у сфері здійснення місій для підтримання миру, запобігання конфліктам та зміцнення міжнародної безпеки відповідно до принципів Статуту ООН. При цьому, в контексті питання, що нами розглядається, слід мати на увазі, що вказані політики набули розвитку в нормах Лісабонського договору 2009 року [294], яким також було: по-перше, створено посаду Високого представника ЄС з питань закордонних справ і політики безпеки (*High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy*), якою було фактично об'єднано посади Високого представника із питань спільної зовнішньої політики та політики безпеки (*High Representative for Common Foreign and Security Policy*), а також Комісара із

зовнішніх зв'язків (*European Commissioner for External Relations*); по-друге, утворено Європейську службу зовнішніх зв'язків (*European External Action Service*), як дипломатичну службу ЄС, що забезпечує діяльність Високого представника у здійсненні ним зовнішньої політики та координації взаємодій із національними дипломатичними службами держав-членів ЄС.

Окремо слід виокремити також Глобальну стратегію ЄС 2016 року [288], яка окреслює такі пріоритети подальшого розвитку, що мають значення для забезпечення колективної безпеки та національної безпеки держав-членів ЄС: 1) безпека ЄС; 2) стійкість держави та суспільства до Сходу та Півдня ЄС; 3) комплексний підхід до конфліктів і криз; 4) посилення кооперативних регіональних порядків; 5) глобальне управління для ХХІ ст. Слід зауважити, що на основі цих пріоритетів Стратегії, було розроблено План забезпечення безпеки та оборони [271], а також публікуються щорічні огляди поточного стану безпеки і оборони ЄС в контексті пріоритетів вказаного концептуально-стратегічного акту та плану його реалізації. Важливо наголосити, що Глобальна стратегія ЄС 2016 року, будучи концептуальною основою для створення Плану забезпечення безпеки та оборони ЄС, також є комплексним концептуально-стратегічним орієнтиром для розробки стратегій, програм і планів дій у сфері зовнішньої політики, безпеки та оборони як ЄС в цілому, так і держав-членів ЄС, зокрема. Крім того, слід зауважити, що переважну частину держав-членів ЄС складають держави, що є членами Організації Північноатлантичного договору, а отже їх політика забезпечення національної безпеки повинна плануватись не лише з урахуванням Глобальної стратегії ЄС 2016 року та пов'язаних наднаціональних актів Союзу, але й з урахуванням концептуально-стратегічних актів Альянсу, що закономірно, беручи до уваги також: процес оборонного планування НАТО (*NATO Defence Planning Process*), що є механізмом, який забезпечує узгодження національних оборонних планів з колективними потребами Альянсу;

посилення уваги НАТО до створення актуальних концептуально-стратегічних засад (орієнтирів) подальшого розвитку Альянсу та держав-членів [див., напр.: 280–282; 290; 293]. Відтак, держави-члени ЄС, які також є членами Організації Північноатлантичного договору, в процесі реалізації функції планування забезпечення національної безпеки повинні враховувати, зокрема:

- Стратегічну концепцію НАТО (*NATO Strategic Concept*) [279], яка є ключовим документом, що визначає цілі та завдання Альянсу на довгострокову перспективу. Відтак, цей документ встановлює стратегічне бачення, пріоритети і напрямки діяльності НАТО в галузі колективної оборони, управління кризовими явищами та кооперативною безпекою, що мають враховуватися у контексті планування національної безпеки держав-членів Організації Північноатлантичного договору;

- Всеосяжну політичну настанову від 29 листопада 2006 року (*Comprehensive Political Guidance*) [265], що є довгостроковим керівним документом, який визначає політичні напрями розвитку сил та засобів НАТО на 10–15 років уперед, а отже – окреслює рамки для стратегічного планування забезпечення національної безпеки держав-членів Альянсу;

- заяви та декларації, оприлюднені главами держав та урядів на самітах НАТО, що відображають колективні рішення і напрями політики Альянсу, які враховуються державами-членами у процесі планування забезпечення національної безпеки. Зокрема, на Уельському саміті 2014 року було проголошено Декларацію [297] та затверджено План дій щодо готовності (*Readiness Action Plan*) [283] у відповідь на ситуацію, що змінилася в галузі безпеки, який був уточнений на Варшавському саміті 2016 року в Рішенні про зміцнення східного флангу НАТО та кіберзахист [298]. На Брюссельському саміті 2018 року була оприлюднена Декларація про підвищення оборонних видатків і розподіл тягара [263], а на Лондонському саміті 2019 року – підтверджено зобов'язання щодо колективної оборони й обговорення нових загроз, які мають враховуватися, зокрема, у процесі

планування національної безпеки [274]. Важливим також можна вважати Брюссельський саміт 2021 року, на якому були прийняті ініціативи «НАТО 2030» для адаптації Альянсу до майбутніх безпекових викликів і ризиків у сфері оборони та безпеки [262]. Окремо слід вказати і на важливості заяв і декларацій, оприлюднених на Мадридському саміті 2022 року [275], Вільнюському саміті 2023 року [296] та Вашингтонському саміті 2024 року [299].

При цьому розглядаючи досвід держав-членів ЄС, які є також членами Організації Північноатлантичного договору, слід насамперед виокремити *Французьку Республіку*, що є економічно розвиненою державою з усталеною демократією та багатовіковою практикою державного управління у сфері забезпечення національної безпеки. У цьому контексті насамперед звернемо увагу на Кодекс оборони Франції (*CodedelaDéfense*) [264], який є комплексним нормативно-правовим актом, який систематизує та поєднує всі правові норми, що регулюють питання національної оборони та безпеки республіки. Він є не лише збіркою законів і підзаконних актів, а й документом, що відображає стратегічний підхід Франції до забезпечення своєї безпеки в сучасному світі. Зокрема, у контексті планування національної безпеки цей Кодекс відіграє ключову роль, встановлюючи правові межі для організації збройних сил, здійснення стратегічного планування, управління кризовими ситуаціями та міжнародного співробітництва (насамперед у сфері забезпечення національної безпеки та оборони). Важливо відзначити, що Кодекс оборони Франції (далі – КОФ), як і більшість кодифікованих нормативно-правових актів Франції, поділено на дві основні частини: по-перше, законодавчу (*Partielégislative*), що об'єднує акти у відповідній сфері, прийняті парламентом, та встановлює ключові засади та норми у сфері оборони та національної безпеки; по-друге, підзаконну – «регламентарну» (*Partieréglementaire*), що включає декрети та регламенти виконавчої влади, які деталізують відповідні законодавчі норми. При цьому особливе значення у КОФ має Книга IV «Військове планування та

підготовка», що містить положення про стратегічне планування, програмування військової сфери, мобілізацію та підготовку до потенційних загроз у сфері оборони та національної безпеки.

Зокрема, у ст. L1111-1 КОФ зазначається, що стратегія національної безпеки має на меті: по-перше, виявлення всіх загроз і ризиків, які можуть вплинути на життя французького народу, а насамперед щодо захисту населення, цілісності території та стійкості інститутів республіки; по-друге, окреслення дій держави у відповідь на загрози та ризики у сфері забезпечення національної безпеки. При цьому слід наголосити, що у ч. 2 ст. L1111-1 КОФ прямо передбачено, що «будь-яка державна політика сприяє національній безпеці» [264], однак саме безпосередньою метою оборонної політики є забезпечення цілісності території та захист населення від збройних нападів, що сприяє боротьбі з іншими загрозами та ризиками, які можуть поставити під загрозу національну безпеку.

Важливо також зазначити, що у КОФ визначається організаційно-інституційна основа планування національної безпеки Франції. Зокрема, згідно з Кодексом президент Франції є верховним головнокомандувачем збройних сил і в силу цього несе відповідальність за визначення стратегічних напрямів оборони і національної безпеки, головує на засіданнях Ради оборони та національної безпеки (*Conseil de Défense et de Sécurité Nationale*) – колегіального органу (до складу також входять прем'єр-міністр, міністр збройних сил (раніше – міністр оборони), міністр внутрішніх справ, міністр, відповідальний за економіку, міністр, відповідальний за бюджет, міністр закордонних справ; також у діяльності цього суб'єкта владних повноважень можуть бути задіяні (за необхідності та за рішенням президента) й інші міністри з питань, що входять до їх сфери відповідальності), який приймає ключові рішення з питань безпеки країни, а саме (відповідно до ст. R*1122-1 КОФ): визначає ключові напрями з позиції військового програмування, стримування, проведення зовнішніх безпекових заходів, планування реагування на серйозні кризи, розвідки, економічної та енергетичної безпеки,

програм внутрішньої безпеки, що сприяють національній безпеці та боротьбі з тероризмом; розставляє пріоритети у відповідній сфері.

Також важливо звернути увагу на роль реалізації функції планування забезпечення національної безпеки Радою міністрів, яка відповідно до частин 1 і 4 ст. L1111-3 КОФ визначає оборонну політику, а також приймає рішення щодо визначення оборонних цілей, що підлягають досягненню, затвердженню відповідних планів тощо. При цьому планування спеціальних заходів щодо забезпечення національної безпеки або спільних заходів щодо забезпечення окремих типів національної безпеки здійснюється відповідними міністерствами (їх міністрами). Зокрема, особливе значення у цьому питанні має міністр внутрішніх справ, який на підставі вимог ч. 1 ст. L1142-2 КОФ «відповідає за підготовку та реалізацію політики внутрішньої та громадської безпеки, що сприяє обороні та національній безпеці, і, як такої, на території Республіки відповідає за громадський порядок, захист людей та власності, а також охорону об'єктів і ресурсів, що становлять спільний інтерес» [264]. Важливо відзначити і те, що міністр внутрішніх справ відповідно до пунктів 2 і 4 ч. 2 ст. L1142-2 КОФ: сприяє міжміністерському плануванню у питаннях національної безпеки, а насамперед – готує плани щодо забезпечення громадського порядку, цивільного захисту та безпеки; забезпечує перенесення та застосування всіх урядових планів представниками держави у зонах оборони та безпеки, закордонних департаментах та спільнотах.

Також у контексті питання, що нами розглядається, слід звернути увагу і на Закон про військове програмування на 2024-2030 роки [273], який встановлює рамки бюджетного забезпечення у сфері безпеки і оборони, а також окреслює стратегічні пріоритети на багаторічний період, забезпечуючи при цьому узгодженість між стратегічними цілями, визначеними у Білій книзі з оборони та національної безпеки (*Livre Blanc sur la Défense et la Sécurité Nationale*) [272], та доступними ресурсами. При цьому вказана Біла книга є ключовим стратегічним документом, що

періодично публікується урядом, містить аналіз глобальної та регіональної обстановки безпеки, визначає основні загрози та виклики, з якими стикається країна, та встановлює стратегічні пріоритети на найближчі роки, а отже – є основою для розробки конкретних програм та планів у галузі оборони та безпеки.

Узагальнюючи викладене зазначимо, що на сьогоднішній день в різних державах світу планування забезпечення національної безпеки характеризується як спільними, так і відмінними ознаками, що пов'язується із наступним: *по-перше*, спільною природою планувального процесу. У цьому контексті зазначимо, що планування у сфері національної безпеки в усіх державах ґрунтується на аналізі загроз, визначенні стратегічних пріоритетів та розробці заходів щодо їх реалізації. Відповідний процес включає збирання та обробку інформації, оцінку ризиків та формування стратегічних документів, на основі яких реалізуються повноваження щодо планування національної безпеки. *По-друге*, типовістю функцій окремих суб'єктів владних повноважень у сфері забезпечення національної безпеки. Як продемонструвало проведене дослідження, у більшості країн ключову роль у плануванні національної безпеки відіграють глави держав, уряди, профільні міністерства (оборони, внутрішніх справ, закордонних справ) та спеціалізовані органи (наприклад, ради національної безпеки). Ключову роль у цьому питанні займає глава держави або уряд (залежно від типу держави – президентської, парламентсько-президентської, парламентської), хоча саме президент, як правило, визначається ключовим суб'єктом, котрий окреслює пріоритети забезпечення національної безпеки. При цьому зазначені суб'єкти здійснюють типову для різних держав розробку стратегій, координацію дій та контроль за реалізацією прийнятих рішень. *По-третє*, різницею в обсязі наддержавних зобов'язань держави, в якій здійснюється планування забезпечення національної безпеки. Держави-члени міжнародних організацій (зокрема, таких як ЄС та НАТО) інтегрують свої національні стратегії, які є комплексом умов для планування забезпечення національної безпеки, з

колективними механізмами забезпечення безпеки. Отже, ця обставина закономірним чином впливає на процеси планування, вимагаючи від цих держав врахування загальних стандартів, сумісності та колективних інтересів, що має для України особливий інтерес у процесі вдосконалення механізму планування забезпечення національної безпеки, оскільки Україна планує у найближчій перспективі стати членом ЄС та Організації Північноатлантичного договору. Так, наприклад, для нашої держави важливо вже сьогодні враховувати участь держави у Спільній безпековій та оборонній політиці ЄС, а також у процесах оборонного планування НАТО, які в подальшому накладатимуть певні зобов'язання на методологію та інструментарій планування забезпечення національної безпеки. *По-четверте*, різницею в обсязі викликів та загроз національній безпеці, які прагне подолати держава у результаті процесу планування забезпечення національної безпеки. У цьому контексті важливо враховувати, що кожна держава стикається із загальним та унікальним набором внутрішніх та зовнішніх загроз, зумовлених географічним становищем, політичною ситуацією, економічним розвитком та іншими факторами, що визначає типові та особливі пріоритети у плануванні та розподілі ресурсів. Наприклад, країни, які перебувають у нестабільних регіонах (часті військові конфлікти, терористична небезпека) або мають протяжні кордони, можуть приділяти більше уваги питанням територіальної оборони та контролю кордонів, проте всі держави стикаються сьогодні із проблемами зміни клімату, проблемами стабільного розвитку економіки тощо. *По-п'яте*, різницею в геополітичній стратегії та становища держави у глобальних процесах безпеки. Так, на особливості підходів до планування забезпечення національної безпеки безпосередньо впливають стратегічні цілі держави, її союзники і партнери, участь у міжнародних місіях та операціях. Зокрема, країни з глобальними інтересами (наприклад, Франція чи США) розробляють стратегії забезпечення їх національної безпеки, які враховують необхідність

визначення потенціалу захисту національних інтересів за межами національної території (зокрема, в Україні, Близькому Сході тощо).

Також, досліджуючи зарубіжний досвід реалізації функції планування у сфері національної безпеки слід враховувати й наступні обставини: *по-перше*, відмінності в національних нормативно-правових засадах планування забезпечення національної безпеки, що зумовлені різними традиціями реалізації функції правотворчості, відмінностями у наукових підходах до ефективного регулювання режиму планування національної безпеки. Наприклад, у Франції створено та діє комплексний Кодекс оборони, що систематизує всі аспекти національної безпеки, тоді як в інших країнах відповідні питання регламентуються у низці окремих законів та підзаконних актів. *По-друге*, відмінності у забезпеченні прозорості та громадської участі у плануванні забезпечення національної безпеки. У різних країнах по-різному розуміється необхідність залучення парламенту та громадськості до процесу визначення стратегічних пріоритетів планування національної безпеки. *По-третє*, відмінності у ресурсних можливостях держави щодо забезпечення національної безпеки, враховуючи міжнародно-правові зобов'язання у ресурсному забезпеченні колективної безпеки. У цьому контексті слід зауважити, що економічний потенціал держави впливає на масштаб та широту амбіцій її стратегічних планів у відповідній сфері, а тому країни з наявністю великих ресурсів можуть більшою мірою інвестувати в передові технології, розширювати глобальну присутність та брати активну участь у міжнародних операціях. Крім того, у цьому контексті також важливо враховувати ресурсні зобов'язання держав щодо забезпечення колективної безпеки, які обумовлені членством у міжнародних організаціях (насамперед в ЄС та/або НАТО). *По-четверте*, відмінності у культурно-історичних особливостях забезпечення національної безпеки. Так, слід констатувати, що історичний досвід, національна ідентичність та культурні цінності можуть істотно впливати на сприйняття безпекових загроз та методологічних підходів до забезпечення національної безпеки.

Отже, як убачається, на сьогоднішній день забезпечення національної безпеки пов'язано із процесом планування такої забезпечувальної діяльності, який характеризується комплексом спільних ознак, однак, й має ряд особливостей. При цьому розглянутий в цьому підрозділі дисертації зарубіжний досвід нормативно-правового та організаційно-інституційного забезпечення реалізації функції планування забезпечення національної безпеки дозволяє дійти висновку про наступні можливості удосконалення адміністративно-правового режиму планування забезпечення національної безпеки України: по-перше, *доповнити ч. 2 ст. 25 Закону України «Про національну безпеку України»* абзацами, в яких будуть міститись вказівки про те, що планування у сферах національної безпеки і оборони: не повинні звужувати громадянські права та свободи людини і 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» параграфу 101 Закону про внутрішню безпеку 2002 року); повинно враховувати пріоритети забезпечення колективної безпеки ЄС та НАТО, а також поступово наближуватись до стандартів планування національної безпеки, які діють в цих міжнародних організаціях (насамперед, Стратегічну концепцію НАТО, Всеосяжну політичну настанову та ін.). 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» параграфу 2216 Закону про внутрішню безпеку 2002 року). По-третє, необхідним також є здійснення заходів із *кодифікації законодавчих і підзаконних актів у сфері національної безпеки і оборони* за прикладом Кодексу оборони Франції, створивши два кодекси забезпечення безпеки і оборони (один охоплюватиме відповідні законодавчі акти, інший – підзаконні), в яких міститимуться окремі розділи про планування національної безпеки.

3.2 Критерії ефективності оцінки безпекової обстановки у сфері національної безпеки

Критерії та ефективність є ключовими категоріями публічного адміністрування [241, с. 95], що розуміються в якості рис (ознак) «ідеальної діяльності» [18, с.447], яким справедливо приділяється широка увага вітчизняних учених і дослідників [див., напр.: 50, с.177; 77, с.87; 93, с.8-9; 216, с.166; 250, с.304]. У загальному контексті під *критеріями* в цілому слід розуміти конкретизовані стандарти, принципи чи показники, які використовуються для оцінки, порівняння або вимірювання певних якісних (кількісних) характеристик (у тому числі й результатів). Тобто критерії у сфері управлінської діяльності є важливою основою прийняття рішень, адже вони дозволяють об'єктивно оцінити ефективність, раціональність тих чи інших дій, якість певного об'єкту управлінської діяльності, що має значення для раціонального та ефективного здійснення заходів у сфері публічного адміністрування. При цьому необхідно розуміти, що *ефективність*, яка визначається в критеріях, а також визначаюча характеристику критеріїв, виражає собою міру досягнення поставлених цілей або результатів з оптимальним використанням ресурсів, а отже, відображає здатність дій або процесів призводити до бажаних результатів за мінімальних витрат часу, коштів та зусиль та інших ресурсів, задіяних у конкретному процесі, ефективність якого вимірюється.

Враховуючи сутнісний зміст таких категорій, як «критерії» та «ефективність», можемо дійти висновку про те, що вони обов'язково використовуються у процесі реалізації функції планування забезпечення національної безпеки, а насамперед – в контексті оцінювання безпекової обстановки у сфері національної безпеки, що має бути ефективним. Так, беручи до уваги наукові напрацювання вчених, присвячені ефективності оцінки тієї чи іншої діяльності (явищ) [див., напр.: 78; 95; 108], відзначимо, що *ефективність оцінки* в цілому є мірою, що характеризує якість та

результативність оцінки у досягненні її цілей, а отже – мірою, в якій процес оцінки (аналізу, виміру) точно і повно відображає реальний стан об'єкта або явища, дозволяючи прийняти обґрунтовані управлінські рішення. У контексті питання, що нами розглядається, набуває особливого значення ефективність оцінки безпекової обстановки у сфері національної безпеки. При цьому *безпековою обстановкою в означеній сфері* слід розуміти сукупність умов, факторів та процесів, що характеризують поточний стан захисту життєво важливих інтересів особистості, суспільства та держави від внутрішніх та зовнішніх безпекових загроз. Іншими словами, вказана обстановка є динамічною системою, яка включає оцінку ризиків, загроз, уразливостей і потенціалу протидії їм, що в цілому впливає на стабільність буття держави і суспільства, суверенітет і територіальну цілісність держави, а також на благополуччя її громадян та населення держави у цілому.

Враховуючи викладене, можемо дійти висновку, що *критерії ефективності оцінки обстановки безпеки у сфері національної безпеки* – це сукупність встановлених стандартів, показників і принципів, за якими визначається сутнісна якість, а також результативність процесу оцінки поточної ситуації в сфері національної безпеки та її забезпечення. Важливість цих критеріїв обумовлена тим, що вони: по-перше, дозволяють на практиці виміряти те, наскільки повно та точно оцінка обстановки відображає реальні загрози і ризики, забезпечує своєчасне виявлення реальних і потенційних ризиків, а також сприяє прийняттю обґрунтованих управлінських рішень у сфері забезпечення безпеки держави та суспільства; по-друге, є основою для удосконалення процесів моніторингу, аналізу та прогнозування у сфері національної безпеки, гарантуючи таким чином ефективне використання ресурсів та досягнення стратегічних цілей забезпечення національної безпеки України.

Попри важливість чіткого розуміння критеріїв ефективності оцінки безпекової обстановки у сфері національної безпеки України слід констатувати, що по сьогодні вказане питання ще не досліджувалось

юристами-адміністративістами, хоча на окремі аспекти цього питання звертали увагу вчені та дослідники [див., напр.: 35, с. 22-23; 241, с.96]. Відтак, враховуючи сутність критеріїв, ефективності, оцінки та оцінки ефективності, сутнісний зміст безпекової обстановки у сфері національної безпеки, а також реалізації функції планування забезпечення національної безпеки, доходимо висновку, що *основними критеріями ефективності оцінки безпекової обстановки у сфері національної безпеки* наразі є такі стандарти:

1. Критерій юридичної відповідності, що гарантує правову законність і справедливість оціночних процедур та їх результатів, а також сприяє підвищенню суспільної довіри до результатів оцінки, адже означає забезпечення повної відповідності процесу та результатів оцінки безпекової обстановки у сфері національної безпеки чинному національному законодавству, міжнародно-правовим зобов'язанням держави і нормам професійної етики посадових осіб, які здійснювали відповідну оцінку. Відтак, основними складовими стандартами цього критерію є:

1) дотримання вимог принципів права та норм чинного законодавства, внаслідок чого оцінка має здійснюватися у суворій відповідності до: а) вимог принципів права, норм законів і підзаконних актів, що регулюють питання національної безпеки та оборони, встановлюють адміністративно-правові режими державної таємниці, захисту персональних даних тощо; б) процедурами правомірного збору, обробки, аналізу та зберігання інформації, що використовується у відповідній оціночній діяльності; в) встановленими правилами здійснення внутрішнього та зовнішнього контролю за дотриманням правових норм у процесі оцінки обстановки у сфері національної безпеки. Таким чином, цей критерій враховує, зокрема: а) кількість процедур, проведених відповідно до законодавства; б) кількість виявлених порушень законодавства щодо збору, зберігання, оцінки відповідної інформації тощо; в) наявність та дію внутрішніх підзаконних актів, що є нормативно-правовою основою для здійснення оцінки обстановки

у сфері національної безпеки; г) результати контрольно-наглядової діяльності відносно суб'єктів, які здійснювали оцінку безпекової обстановки у сфері національної безпеки;

2) врахування міжнародно-правових зобов'язань, у зв'язку з чим відповідна оцінка та її результати мають: а) відповідати зобов'язанням держави за міжнародними договорами в галузі безпеки, прав людини та заборони тортур, нерозповсюдження зброї масового знищення, протидії тероризму тощо; б) враховувати рекомендації та стандарти провадження управлінської діяльності, встановлені міжнародними організаціями, членом яких є Україна (також, до набуття членства в яких держава прагне). Отже, в рамках цього критерію необхідно враховувати: а) участь України у міжнародно-правових договорах, які прямо чи опосередковано накладають на державу зобов'язання щодо форм, способів, засобів оцінювання обстановки у сфері національної безпеки; б) відповідність форм, методичних підходів, способів та інших засобів оцінки обстановки у сфері національної безпеки відповідним міжнародним стандартам; в) кількість і тяжкість порушень міжнародних зобов'язань у контексті проведеної оцінки обстановки у сфері національної безпеки; г) рівень знань міжнародних стандартів оцінювання безпекової обстановки посадовими особами, які здійснюють таку оцінку;

3) етичність дій суб'єктів, які здійснюють оцінку безпекової обстановки у сфері національної безпеки. З огляду на це облік виокремленого критерію пов'язаний із з'ясуванням наступної інформації: а) наявність кодексу професійної етики, який поширюється на посадових осіб, які оцінюють безпекову обстановку в сфері національної безпеки; б) кількість скарг на порушення етичних норм такими посадовими особами, а також характер рішень на підставі розгляду цих скарг; в) наявність конфліктів інтересів та заходів, своєчасно застосованих у відповідь на виявлені конфлікти інтересів; г) наявність системи систематичного навчання та

інформування відповідних осіб про етичні стандарти, яким вони повинні слідувати у професійній діяльності;

2. Критерій точності та достовірності інформації, що загалом гарантують умови, за яких оцінка реальної ситуації відображає дійсні умови та загрози без спотворень чи помилок, адже цей критерій передбачає забезпечення високого рівня надійності даних та аналізу, що дозволяє приймати обґрунтовані та ефективні управлінські рішення. Означений критерій охоплює такі стандарти:

1) достовірність даних, що передбачає: а) збір даних має враховувати те, наскільки авторитетними та перевіреними є джерела цієї інформації; б) можливість повторної перевірки отриманих даних щодо істинності та відповідності реальній ситуації. Отже, у межах цього критерію враховуються: а) частка інформації з перевірених та неперевірених джерел; б) кількість випадків виявлення недостовірної інформації у процесі оцінки та за результатами такої оцінки безпекової обстановки у сфері національної безпеки; в) регулярність і систематичність перевірок отриманої інформації;

2) точність аналізу, а саме: а) коректне застосування аналітичних методів та інструментів; б) збереження об'єктивності, нейтральності аналітичного процесу (зокрема, уникнення впливу особистих переконань чи зовнішніх чинників на результати аналізу). Таким чином, у рамках цього стандарту враховується: а) відповідність аналітичних висновків фактичним діям, подіям у сфері національної безпеки; б) кількість виявлених аналітичних помилок; в) повнота і коректність використання сучасних аналітичних інструментів;

3) мінімізація помилок, що виявляється у необхідності зведення до мінімуму фактичних та аналітичних помилок оціночної діяльності. Тобто у контексті цього критерію враховується: а) кількість виправлених у процесі оцінки помилок; б) наявність процедур контролю за якістю оціночної діяльності; в) рівень кваліфікації посадових осіб, які здійснювали оцінку безпекової обстановки у сфері національної безпеки.

3. Критерій повноти та всебічної оцінки, який передбачає, що оцінка має бути комплексною, багаторівневою та враховувати різні типи (сфери) безпеки для отримання повної та об'єктивної картини поточної ситуації та потенційних ризиків у сфері забезпечення національної безпеки. Отже, виокремлений нами критерій охоплює такі стандарти:

1) систематичне охоплення чинників і загроз національній безпеці, що передбачає повноцінне врахування усіх істотних ризиків, загроз і викликів у сфері забезпечення національної безпеки. Отже, у рамках цього стандарту враховується: а) кількість розглянутих загроз і факторів; б) обсяг охоплених сфер безпеки; в) наявність прогалин в оцінці ситуації у сфері національної безпеки;

2) багаторівневий аналіз, який охоплює стратегічний, оперативний та тактичний рівні аналізу процесів та явищ у відповідній сфері. Таким чином, у контексті цього критерію враховуються наступні показники критерію повноти та всебічності оцінки: а) відповідність аналізу всім рівням аналізу безпекової обстановки у сфері національної безпеки; б) наявність зв'язків між стратегічним, оперативним та тактичним аналізом в оцінці;

3) врахування різних типів (сфер) національної безпеки (політичної, соціально-економічної, військової, інформаційної, екологічної та ін.). Отже, в контексті цього критерію враховуються, зокрема: а) кількість типів (сфер) національної безпеки, які враховувалися у межах оцінки; б) використання міжгалузевих досліджень.

4. Критерій своєчасності оцінки, врахування чого забезпечує можливість вжиття ефективних превентивних заходів та мінімізації негативних наслідків для національної безпеки, адже своєчасність оцінки безпекової обстановки у сфері національної безпеки виражає собою здатність процесу оцінки обстановки безпеки у сфері національної безпеки оперативно реагувати на зміни та надавати актуальну інформацію для прийняття відповідних управлінських рішень. Тобто, до основних стандартів цього критерію слід віднести, зокрема:

1) оперативність збору даних, що передбачає: а) забезпечення своєчасного збору даних із різних джерел для відображення актуальної ситуації у сфері забезпечення національної безпеки; б) наявність ефективних засобів зв'язку передачі інформації між різними суб'єктами, задіяними у процесі оцінки безпекової обстановки у сфері національної безпеки. У контексті цього критерію повинні враховуватися: а) середній час збирання та передачі інформації; б) обсяг даних, які надходять без затримок, що дозволяють негайно реагувати на події; в) оцінка надійності та швидкості інформаційно-комунікаційних систем, які використовують у процесі оцінки обстановки у сфері національної безпеки;

2) актуальність оцінки, тобто: а) регулярний перегляд та коригування оцінок безпекової обстановки з урахуванням нових даних та подій у сфері забезпечення національної безпеки; б) наявність безперервного відстеження факторів, що впливають на національну безпеку для своєчасного виявлення змін в безпековій обстановці. У межах цього критерію враховується: а) частота виправданого оновлення оцінок; б) час між виникненням зміни та відображенням її в оцінці безпекової обстановки у сфері національної безпеки; в) відповідність таких оцінок поточній ситуації;

3) попередження загроз, що виражається в наступному: а) завчасне виявлення потенційних ризиків і загроз; б) раннє сповіщення відповідних органів та посадових осіб про виявлені ризики для прийняття оперативних рішень у забезпеченні належного рівня національної безпеки. Отже, аналізуючи ефективність оцінки необхідно враховувати такі показники: а) кількість виявлених потенційних ризиків до їх об'єктивації або трансформації у більш серйозні ризики; б) швидкість інформування відповідальних осіб про потенційні ризики; в) міра успішності заходів, вжитих на основі своєчасної оцінки для запобігання загрозам.

5. Критерій релевантності та цільової спрямованості, який гарантує, що ресурси та зусилля, витрачені на оцінку безпекової обстановки, приносять максимальну користь для забезпечення національної безпеки й сприяють

досягненню поставлених завдань в означеній сфері. Таким чином, ключовими складовими цього критерію є наступні стандарти:

1) відповідність стратегічним цілям, що передбачає зокрема таке:

- а) відображення пріоритетів, визначених у концептуально-стратегічних і програмних документах, а також міра досягнення їх реалізації;
- б) узгодженість із поточною політикою держави у сфері забезпечення національної безпеки, а також врахування довгострокових цілей розвитку держави і суспільства. Це означає, що в контексті вказаного стандарту слід враховувати наступні обставини: а) оцінка відображає пріоритети і завдання, викладені у Стратегії національної безпеки та інших ключових документах у сфері забезпечення національної безпеки; б) кількість запропонованих заходів, що безпосередньо пов'язані з досягненням цілей забезпечення національної безпеки; в) участь у розробці оцінки відповідних органів публічної служби та суб'єктів громадянського суспільства;

2) орієнтованість на пріоритетні загрози національній безпеці, тобто:

- а) ідентифікація та пріоритетність ризиків і загроз, які становлять найбільшу небезпеку для національної безпеки; б) забезпечення того, щоб увага та ресурси були спрямовані на вирішення найважливіших питань визначення та вирішення проблем національної безпеки. З огляду на це необхідно враховувати: а) обсяг виділених пріоритетних загроз та ризиків порівняно із загальним числом розглянутих загроз та ризиків; б) відсоток ресурсів, спрямованих на аналіз та реагування на пріоритетні загрози і ризики; в) міра зниження ризиків у результаті вжитих заходів на основі оцінки обстановки;

3) практична застосованість, що передбачає, що оцінка містить конкретні дані та аналітичні висновки, необхідні для розробки ефективних стратегій і заходів реагування на ризики та загрози у відповідній сфері. Отже, у контексті цього стандарту враховується: а) кількість управлінських рішень, що ґрунтуються на висновках оцінки обстановки у сфері національної безпеки; б) відсоток рекомендацій, успішно реалізованих в практичній

дійсності; в) міра задоволеності керівництва і виконавців якістю та корисністю наданої інформації.

6. Критерій послідовності та системності, який гарантує, що оцінка є достатньо надійною, порівнянною та цілісною, що підвищує її цінність для прийняття рішень та здійснення ефективного планування забезпечення національної безпеки. Для того, щоб констатувати належне застосування такого критерію оцінки ефективності, необхідно враховувати такі стандарти:

1) використання єдиних методологій, а саме: а) наявність єдиних процедур збирання, обробки, зберігання та аналізу даних; б) використання загальноприйнятих та затверджених методологій для забезпечення узгодженості та порівнянності результатів оцінок. Зважаючи на це, аналіз виокремленого стандарту передбачає врахування наступних обставин: а) документований опис використовуваних методологій та процедур; б) частка оцінок, виконаних з використанням затверджених методів оцінювання обстановки у сфері національної безпеки;

2) регулярність проведення оцінок, що передбачає: а) встановлення певних інтервалів для оновлення оцінок відповідно до динаміки ситуації у сфері національної безпеки; б) складання графіків і планів проведення оцінок для забезпечення безперервності процесу; в) дотримання відповідних графіків та планів проведення оцінок. Отже, у межах цього стандарту враховується: а) міра дотримання планів та графіків проведення оцінок; б) періодичність виправданого перегляду та оновлення оцінок відповідно до встановлених інтервалів; в) кількість випадків невчасного проведення оцінок;

3) системний підхід, що означає, зокрема, наступне: а) розгляд безпеки як комплексного (системного) явища, в контексті якого зміни в одній сфері забезпечення безпеки можуть впливати на інші; б) об'єднання висновків, сформульованих на підставі використання методів та інструментів з різних галузей знань для формування цілісної картини обстановки у сфері національної безпеки. Отже, у цьому контексті враховуються: а) обсяг проаналізованих взаємозв'язків між різними сферами (типами) безпеки;

б) застосування методологій, які враховують системну природу безпеки (наприклад, системна динаміка, мережевий аналіз) тощо;

7. Критерій прогностичності, що дозволяє розробити превентивні заходи та стратегії для запобігання або мінімізації потенційних загроз у сфері забезпечення національної безпеки, адже прогностичність загалом є здатністю процесу оцінки обстановки безпеки у сфері національної безпеки передбачати майбутні загрози, ризики і можливості шляхом аналізу поточних тенденцій та розробка сценаріїв розвитку ситуації. Отже, у межах цього критерію враховуються наступні стандарти:

1) аналіз тенденцій в обстановці у сфері національної безпеки, що передбачає: а) систематичне вивчення даних для визначення закономірностей, трендів і факторів, що можуть впливати на національну безпеку у майбутньому; б) постійне відстеження змін у політичній, економічній, соціальній, технологічній та інших галузях, які можуть призвести до нових ризиків або можливостей у сфері національної безпеки. Тому в контексті цього стандарту враховуються наступні обставини: а) кількість трендів, ризиків та викликів, ідентифікованих у процесі аналізу; б) міра відповідності прогнозів реального розвитку подій; в) застосування сучасних інструментів та технологій для аналізу тенденцій у сфері забезпечення національної безпеки;

2) сценарне планування, яке передбачає, зокрема: а) розробку різних сценаріїв, що відображають можливі шляхи розвитку подій, включаючи найкращі, найвірогідніші та найгірші варіанти; б) аналіз ймовірності кожного сценарію та потенційного впливу на національну безпеку. Отже, у межах цього стандарту враховується: а) кількість сценаріїв, що охоплюють різні можливі шляхи розвитку безпекової обстановки в сфері національної безпеки; б) глибина опрацювання кожного сценарію, включаючи оцінку ймовірності та впливу; в) регулярність виправданого та своєчасного перегляду та оновлення сценаріїв відповідно до нових даних;

3) рекомендації щодо запобігання загрозам і ризикам, тобто:

- а) розробка стратегій і конкретних дій, спрямованих на запобігання або пом'якшення потенційних загроз (ризиків), виявлених у прогнозах;
- б) створення гнучких планів, що дозволяють швидко реагувати на зміни в безпековій обстановці у сфері національної безпеки та коригувати дії відповідно до подій, що розвиваються в цій сфері. Закономірним чином у контексті вказаного стандарту враховується: а) обсяг конкретних рекомендацій, розроблених на основі прогнозів і сценаріїв, а разом із тим – відсоток рекомендацій, успішно впроваджених на практиці; б) рівень зниження ризиків та запобігання загрозам внаслідок реалізації відповідних рекомендацій.

8. Критерій економічної ефективності та соціальної прийнятності, що забезпечує те, що процес і результат оцінки безпекової обстановки в сфері національної безпеки проводиться з оптимальним використанням ресурсів, приносить максимальну користь за мінімальних витрат, належною мірою враховує громадську думку та підтримується населенням. З огляду на це, вказаний критерій оцінки ефективності виражається в наступних стандартах:

1) раціональне використання ресурсів, а саме: а) ефективне використання фінансових, матеріально-технічних та людських ресурсів для здійснення оцінки обстановки; б) підвищення продуктивності та зниження витрат за рахунок оптимізації процесів та використання передових технологій. Отже, під час оцінки дотримання цього стандарту важливо враховувати такі обставини: а) загальна вартість проведення оцінки; б) відношення результатів до витрачених ресурсів; в) відсоток зниження витрат у результаті оптимізації процесів або впровадження нових технологій, які використовувалися для здійснення оцінки ситуації;

2) співвідношення витрат та результатів, що передбачає: а) дотримання прагнення до того, щоб результати оцінки приносили максимальну користь для національної безпеки за найменших витрат на забезпечення національної безпеки; б) аналіз того, наскільки вкладені ресурси виправдовують отримані

результати та вигоди від їх використання. Отже, цей стандарт оцінюється з урахуванням таких обставин: а) ставлення одержаної користі до витрачених ресурсів; б) рівень покращення обстановки безпеки в результаті проведеної оцінки та вжитих на основі такої оцінки заходів забезпечення національної безпеки; в) час, протягом якого вкладені кошти виправдовуються отриманими результатами;

3) врахування громадської думки, а саме: а) врахування думок, настроїв та очікувань громадян при проведенні оцінки та розроблення заходів щодо забезпечення безпеки на підставі таких оцінок; б) оцінка науково-експертними колами, іншими суб'єктами громадянського суспільства того, наскільки запропоновані (на підставі оцінки безпекової обстановки) заходи відповідають соціальним нормам та цінностям суспільства (за наявності такої оцінки). З огляду на сутність цього стандарту важливо брати до уваги такі обставини: а) відсоток населення, що підтримує заходи щодо забезпечення безпеки, що ґрунтуються на оцінці обстановки у сфері національної безпеки; б) кількість негативних реакцій або протестів з боку громадян, зумовлених проведеною оцінкою або заходами, що застосовуються на основі таких оцінок;

4) прозорість дій, що передбачає: а) надання суспільству інформації про дії щодо забезпечення національної безпеки, дотримуючись при цьому вимог секретності та конфіденційності; б) зміцнення довіри громадян до державних інститутів та заходів щодо забезпечення безпеки під час забезпечення національної безпеки. Відтак, цей стандарт передбачає аналіз: а) обсягу публікацій, звітів, завдяки яким громадськість своєчасно і достатньо дізнавалася (об'єктивно могла дізнатись) про дії оціночного характеру, що проводяться стосовно безпекової обстановки; б) наявність інформації про оцінку безпекової обстановки у сфері національної безпеки у відкритому доступі (з урахуванням вимог таємності, конфіденційності); в) показники довіри населення до органів публічної служби (їх посадових осіб), відповідальних за забезпечення національної безпеки.

Підсумовуючи викладене в якості *висновку* до підрозділу дисертації, слід зазначити, 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 пояснюється тим, що ці критерії дозволяють забезпечити точність, своєчасність та адекватність оцінки, формуючи таким чином належну інформаційну основу для ухвалення обґрунтованих рішень у сфері національної безпеки та подальшого розвитку адміністративно-правового режиму забезпечення національної безпеки.

3.3 Шляхи розвитку адміністративно-правового регулювання реалізації функції планування у сфері національної безпеки в умовах режиму воєнного стану

В умовах режиму воєнного стану національна безпека держави стикається із підвищеними безпековими ризиками та загрозами, й тому практично будь-яке управлінське рішення, прийняте в цій сфері в період дії зазначеного режиму, може мати довготривалі та критичні наслідки. У зв'язку з цим необхідно констатувати, що: по-перше, ефективне планування у цій ситуації стає надзвичайно важливою комплексною процедурою, спрямованою на підвищення та успішне використання потенціалу держави та суспільства для збереження суверенітету, територіальної цілісності та захисту населення як від зовнішніх, так і внутрішніх загроз; по-друге, адміністративно-правове регулювання відіграє ключову роль у забезпеченні

якості та узгодженості дій органів публічної служби та інших суб'єктів забезпечення національної безпеки у контексті реалізації функції планування. Важливість врахування зазначених обставин зумовлена тим фактом, що національна безпека – це, як ми вже з'ясували у попередніх підрозділах дисертації, не лише результат військово-оборонної могутності держави та спроможності громадян до опору загарбницьким військам та іншому впливу на них держави-агресора, але й також здатність держави (як органів публічної служби, так і та суб'єктів громадянського суспільства) адаптуватися до нових викликів, забезпечуючи при цьому захист прав та свобод громадян, ефективно використовуючи при цьому адміністративно-правові інструменти, серед яких особливе місце займає планування вказаної забезпечувальної діяльності, а також галузева регламентація цієї процедури та діяльності.

Так, враховуючи висновки, сформульовані нами у попередніх підрозділах дисертації, доходимо думки, що основними шляхами розвитку адміністративно-правового регулювання реалізації функції планування у сфері національної безпеки в умовах режиму воєнного стану доцільно вважати:

1. Формування загальної концептуально-стратегічної основи реалізації функції планування у сфері національної безпеки в умовах режиму воєнного стану. Насамперед наголосимо на тому, що українськими ученими, котрі вже розглядали актуальну проблематику забезпечення національної безпеки (серед яких К.О. Кривошеєв[61, с.165-188], А.Г. Мосейко[94, с.166-180] та ін.), справедливо зверталася увага на важливості забезпечення існування концептуально-стратегічної основи забезпечення національної безпеки України в цілому. Вказане є закономірним, адже будь-які управлінські дії з оптимізації публічного адміністрування в сфері забезпечення національної безпеки будь-якої сучасної європейської держави безспірно повинно здійснюватися насамперед «на основі концепції реального забезпечення інтересів держави, суспільства, людини та громадянина» [94, с.181]. При

цьому такий концептуальний акт має враховувати не стільки окремі аспекти забезпечення національної безпеки, у вирішенні яких заінтересована сьогочасна політична еліта, скільки аспекти забезпечення національної безпеки, які не залежать від цих еліт та їх змінюваності. Вказане складає особливу проблему, адже, як зауважує О.М. Житник, практично більшість стратегічних документів в Україні, як правило, пов'язувались із тривалістю президентської каденції, на підставі чого «постає логічне питання щодо якості аналітично-прогнозової діяльності, яка здійснюється в державі, та рівня експертизи суб'єктів, які її здійснюють» [34, с.172]. На противагу цього український учений пропонує розробити «аналітично-прогнозний документ з горизонтом прогнозування (передбачення) понад 2045рік та який описуватиме безпекове середовище майбутнього за трьома рівнями – глобальним, регіональним та національним»[34, с.154]. У цілому з цією пропозицією слід погодитись, приймаючи до уваги зарубіжну практику формування концептуальної основи забезпечення національної безпеки, зокрема, Стратегію національної безпеки США[278], Стратегію національної безпеки Республіки Польща (*Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*)[289], що наразі реалізується у відповідності до Рекомендацій президента РП від 04липня 2024року[285], Білу книгу з політики безпеки Німеччини та майбутнього Бундесверу (*Weißbuch zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr*)[300], Білу книгу з оборони та національної безпеки Франції[272] та ін. Разом із тим, слід констатувати, що потреба створення і прийняття Концепції забезпечення національної безпеки до 2045року не спростовує потреби створення ситуаційних концепцій, а насамперед – *Концепції планування забезпечення національної безпеки в умовах режиму воєнного стану*.

Створення та затвердження такої Концепції є важливим рішенням у забезпеченні належного планування забезпечення національної безпеки в сучасних умовах, беручи до уваги наступне: по-перше, ця Концепція

окреслюватиме ключові підходи до розуміння цілей, завдань і принципів планування у відповідний період, що сприятиме узгодженості дій усіх суб'єктів публічної адміністрації у здійсненні відповідних управлінських дій, що стосуються планування національної безпеки під час дії вказаного правового режиму; по-друге, військовий стан вносить суттєві зміни до режиму забезпечення національної безпеки, вимагаючи серед іншого адаптації існуючих механізмів планування до нових безпекових ризиків (загроз) та впровадження нових концептуальних підходів у плануванні національної безпеки в цілому. При цьому відповідна значущість цього концептуально-стратегічного акту матиме місце тоді, коли він: визначатиме цілі та завдання національної безпеки в умовах воєнного стану; встановлюватиме основні принципи та підходи до планування, що враховують особливості поточної обстановки у сфері національної безпеки; описуватиме механізми координації та взаємодії між суб'єктами забезпечення національної безпеки; міститиме аналіз актуальних загроз і ризиків, а також пропонуватиме ефективні заходи щодо їх усунення (мінімізації); регламентуватиме порядок взаємодії з міжнародними союзниками та партнерами у контексті взяття та виконання міжнародних зобов'язань, що позначаються на національній безпеці.

Враховуючи викладене, зазначимо, що структурно запропонована нами Концепція може містити вісім частин, а саме: перша – вступна частина, в якій міститиметься: 1) обґрунтування необхідності розробки Концепції; 2) короткий опис поточної ситуації у сфері національної безпеки, а також викликів національної безпеки в умовах воєнного стану; 3) цілі та завдання Концепції. Друга – аналіз актуальних загроз і ризиків в умовах воєнного стану, що є частиною Концепції, в якій буде викладено: 1) актуальні зовнішні загрози (військова агресія, вплив міжнародного тероризму, кібератак, втручання у внутрішні справи України тощо); 2) поточні внутрішні загрози (диверсійна діяльність, сепаратистські тенденції, підбурювання до масових заворушень, підлив мобілізаційної діяльності тощо); 3) соціально-економічні

ризика (проблематика економічної нестабільності, зростання обсягу внутрішніх переселенців, відтік працездатного населення тощо); 4) оцінка ймовірності та потенційної шкоди від різних загроз і викликів безпекового характеру. Третя – планування політики держави у сфері забезпечення національної безпеки та реалізації заходів щодо покращення обстановки у сфері національної безпеки, що є частиною Концепції, в якій будуть викладені: 1) цілі та завдання планування в умовах воєнного стану; 2) ключові пріоритети планування у відповідних умовах; 3) принципи планування в умовах воєнного стану. Четверта – особливості координації та взаємодії між різними суб'єктами забезпечення національної безпеки в умовах воєнного стану, що є частиною Концепції, в якій слід окреслити: 1) основні органи публічної служби, які виконують ключову та опосередковану роль у забезпеченні національної безпеки у відповідних умовах; 2) особливості взаємодія з громадянським суспільством у цих умовах; 3) необхідність створення єдиного центру взаємодії та обміну інформацією з питань забезпечення національної безпеки в умовах воєнного стану. П'ята – особливості взаємодії з міжнародними союзниками та партнерами, іншими суб'єктами (у тому числі з тими, хто причетний до агресії проти України), а також врахування міжнародних зобов'язань у відповідній сфері, що є частиною Концепції, в якій важливо зазначити: 1) концептуально-стратегічні орієнтири взаємодії із зазначеними суб'єктами, а також важливість забезпечення відповідності дій в рамках взаємодії Конституції України, іншим законам України, міжнародним нормам та угодам; 2) особливості представлення інтересів України у міжнародних організаціях з урахуванням важливості співробітництва органів публічної служби України з міжнародними гуманітарними організаціями. Шоста – ресурсне забезпечення Концепції, що є частиною запропонованого нами документа, у якому визначаються ключові людські, фінансові, матеріально-технічні та інші ресурси забезпечення реалізації Концепції та їх джерела. Сьома – особливості реалізації Концепції, що є важливою частиною цього документа,

в якій визначається: 1) план дій щодо забезпечення національної безпеки в умовах воєнного стану (на короткострокову та довгострокову перспективу); 2) встановлення показників ефективності виконання зазначеного плану дій, а також темпоральні та якісні показники здійснення регулярної оцінки прогресу виконання цього плану дій; 3) процедури перегляду та актуалізації Концепції відповідно до змін безпекової обстановки у сфері національної безпеки. Восьма – заключні положення Концепції, у яких визначається: 1) порядок набрання чинності цим документом; 2) коло відповідальних органів та посадових осіб.

2. Законодавче формування основи для ефективного забезпечення національної безпеки в умовах воєнного стану, а саме:

1) розробка та прийняття *Закону України «Про планування»*, який стане основним законодавчим актом, в якому будуть окреслені загальні та спеціальні засади планування організації та реалізації політики держави у різних сферах (зокрема шляхом поглинання також низки норм Закону України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» [123]). Важливо відзначити, що спроби ухвалити відповідний акт робилися і раніше, а саме шляхом подання до парламенту законопроектів «Про державне прогнозування та стратегічне планування» [124], «Про державне стратегічне планування» [125; 126] та ін. Необмеженість запропонованого законопроекту конкретною сферою обумовлена тим, що планування державної політики загалом та її реалізація у різних сферах прямо чи опосередковано відбивається на забезпеченні національної безпеки (власне, ця закономірність відображена у ч. 2 ст. L1111-1 КОФ, в якій зазначається, що політика держави у всіх сферах сприяє національній безпеці[264]), а тому в умовах режиму воєнного стану вкрай важливо, щоб планування політики держави загалом було конструктивним, комплексно сприяючим національній безпеці.

Загалом, важливість запропонованого законодавчого акта (особливо за умов режиму воєнного стану) обумовлена тим, що він може: по-перше,

закріпити стандартизовану систему форм, способів і засобів планування у всіх сферах державної діяльності; по-друге, сприяти тому, щоб планування державної політики (хоча воно й відбивається на національній безпеці в цілому), більшою мірою корелювалось інтересами у сфері забезпечення національної безпеки, а насамперед в умовах режиму воєнного стану; по-третє, сприяти оптимізації процесів прийняття рішень і реалізації політики; по-четверте, зміцнити довіру громадян до інститутів публічної влади (через відкритість планування та залучення громадян до процесів планування), що додатково сприяє посиленню національної безпеки підчас дії воєнного стану.

Таким чином, запропонований нами Закон України «Про планування» стане основним нормативно-правовим актом, який встановлюватиме загальні та спеціальні правові та організаційні засади планування організації та реалізації державної політики у всіх сферах, а також може складатися з восьми розділів. У *Розділі 1* «Загальні положення» будуть визначені основні терміни, окреслено мету і завдання Закону (насамперед встановлюватимуться правові та організаційні засади планування державної політики, що сприятиме ефективній реалізації функцій держави та забезпеченню національної безпеки), а також сфера його застосування (поширюється на суб'єкти та процеси, пов'язані з плануванням державної політики). У *розділі 2* «Правові засади планування» важливо визначити: а) мету та завдання планування державної політики (включаючи також стратегічні цілі розвитку держави у різних сферах; врахування інтересів у сфері національної безпеки при розробці та реалізації політики; забезпечення узгодженості дій усіх суб'єктів планування; підвищення ефективності використання ресурсів для досягнення поставленої мети); б) принципи і стандарти планування державної політики. У *розділі 3* «Єдина система планування та прогнозування» доцільно окреслити: а) рівні планування (національний, регіональний, місцевий), а також їх взаємодія; б) утворення єдиної платформи для обміну даними та координації дій між суб'єктами планування державної політики) в) ключові правила та стандарти єдиних методик і

процедур планування та прогнозування; г) органи, які мають повноваження щодо планування державної політики (повноваження парламенту, уряду, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування); г) кадрове, фінансове, матеріально-технічне та інше забезпечення планування державної політики; д) окреслення основних суб'єктів і процедур контролю за дотриманням законодавства про планування; е) визначення відповідальності та повноважень органів публічної служби та їх посадових осіб в рамках процесу планування (зокрема, за якість, дієвість і своєчасність планування). *У розділі 4 «Участь суб'єктів громадянського суспільства у плануванні державної політики та контролі реалізації політики» будуть регламентовані:* а) права та обов'язки суб'єктів громадянського суспільства у зв'язку з участю в процесі планування державної політики; б) права та обов'язки суб'єктів громадянського суспільства у зв'язку із здійсненням контролю за реалізацією політики; в) форми та основні правила такої участі; г) межі громадського контролю та відповідальність цих суб'єктів за порушення таких меж.

У розділі 5 «Інструменти моніторингу та оцінки ефективності планування державної політики та її реалізації» закріплюватиметься: а) система показників ефективності планування; б) обов'язкове подання звітів про хід реалізації планів і програм щодо планування державної політики та її реалізації; в) залучення незалежних експертів (зокрема, з числа міжнародних організацій) з метою оцінки ефективності планування державної політики.

У розділі 6 «Особливості планування державної політики в умовах режиму воєнного стану» окреслюватимуться: а) підстави та умови для здійснення прискорених процедур розроблення та затвердження планів; б) посилення ролі центральних органів влади у координації дій щодо планування державної політики; в) підстави та умови тимчасового обмеження окремих норм цього Закону на користь забезпечення національної безпеки; г) врахування потреб ЗСУ та інших суб'єктів забезпечення національної безпеки і оборони у процесі планування державної політики; г) створення

органу, який відповідає за врахування інтересів у сфері національної безпеки в умовах воєнного стану в контексті планування державної політики. У розділі 7 «Юридична відповідальність за порушення законодавства про планування», в якому закріплені: а) види відповідальності, що застосовуються за порушення відповідного законодавчого акта; б) загальний порядок розгляду притягнення до відповідальності порушення законодавства про планування. У розділі «Прикінцеві положення»: а) визначатиметься дата та умови набрання чинності цим законодавчим актом; б) окреслюватимуться основні дії щодо внесення змін до чинних нормативно-правових актів, які стосуються питань регулювання планування державної політики;

2) створення і прийняття *Закону України «Про громадянське суспільство»*. Насамперед зазначимо, що в умовах режиму воєнного стану дії суб'єктів громадянського суспільства можуть безпосередньо впливати на обстановку національної безпеки, а саме сприяти підвищенню її стійкості або ж збільшенню рівня її вразливості перед множиною внутрішніх і зовнішніх загроз та ризиків для сфери забезпечення національної безпеки. Не є також винятком й питання участі таких суб'єктів у процесі планування державної політики (зокрема, в умовах режиму воєнного стану), адже: по-перше, недостатня визначеність адміністративно-правового статусу та ролі суб'єктів громадянського суспільства ускладнює їхню участь у плануванні та реалізації заходів щодо зміцнення національної безпеки; по-друге, без чітких нормативно-правових кордонів підвищуються ризики використання інструментів громадянського суспільства для підриву національних інтересів чи сприяння зовнішнім загрозам; по-третє, недостатня узгодженість взаємодії таких суб'єктів з органами публічної служби ускладнює ефективну координацію зусиль, знижує потенціал корисної дії такої взаємодії; по-четверте, громадянське суспільство не може повноцінно залучатися до процесу планування державної політики, у тому числі в питаннях, пов'язаних з національною безпекою, тоді як участь таких суб'єктів часто є надзвичайно важливою для держави в умовах демократизації системи публічної

адміністрації України, яка в нашій державі, що продовжує реалізувати євроінтеграційні завдання, не припиняється навіть в особливий період.

Зважаючи на це, для того, щоб мінімізувати відповідні ризики, необхідно вирішити суттєву проблему відсутності нормативно-правової основи правомірної діяльності суб'єктів громадянського суспільства, зокрема, і в контексті планування національної безпеки як у мирний час, так і в особливий період. Зважаючи на це, а також на пропозиції учених щодо удосконалення законодавства в означеній частині [див., напр.: 94, с. 166], наголосимо, що розробка пропонованого нами законопроєкту має: *по-перше*, містити розділи, в яких будуть визначені: основні терміни у сфері дії суб'єктів громадянського суспільства; мета діяльності суб'єктів громадянського суспільства (вона має зводитися до сприяння загальному благу, захисту прав і свобод громадян, розвитку демократичних інститутів, а також зміцненню національної безпеки); основні завдання діяльності суб'єктів громадянського суспільства (серед іншого: участь у формуванні державної політики, здійснення громадського контролю та підвищення демократизації системи публічної адміністрації, надання гуманітарної допомоги та волонтерської підтримки, здійснення просвітницької та аналітичної роботи тощо); форми, способи та засоби діяльності суб'єктів громадянського суспільства та ін. *По-друге*, цей законопроєкт має містити розділ «Участь суб'єктів громадянського суспільства у сфері національної безпеки та оборони». У контексті цього розділу проєкту Закону доцільно забезпечити юридичну визначеність наступних ключових аспектів: а) визначити адміністративно-правовий статус і роль суб'єктів громадянського суспільства у забезпеченні національної безпеки (зокрема, слід визначити їх потенційний внесок у зміцнення безпеки держави та суспільства, окреслити їх місце у системі забезпечення національної безпеки); б) окреслити основні механізми участі суб'єктів громадянського суспільства у плануванні та реалізації заходів у сфері забезпечення національної безпеки (зокрема, необхідно регламентувати основні засади

здійснення адміністративно-правових процедур, у рамках яких суб'єкти громадянського суспільства можуть брати участь у плануванні забезпечення національної безпеки, а також ініціювати заходи щодо обговорення концепцій, стратегій та планів забезпечення національної безпеки, а також аналітичних матеріалів, що містять оцінку планування та реалізації планів); в) регламентувати правила взаємодії між органами публічної служби у сфері національної безпеки та суб'єктами громадянського суспільства, а насамперед – створення на організаційно-інституційному рівні платформи взаємодії (спільного інформаційно-комунікаційного центру), формати консультацій, робочих груп та рад у рамках функціонування цієї платформи, а також при державних органах, у яких беруть участь представники громадянського суспільства з метою сприяння ефективному плануванню національної безпеки; г) визначити заходи щодо запобігання негативному впливу дій суб'єктів громадянського суспільства на національну безпеку шляхом розробки та закріплення критеріїв виявлення деструктивної діяльності суб'єктів громадянського суспільства, механізмів запобігання та усунення безпекових загроз (ризиків) об'єктивації такої поведінки, а також санкції за порушення таких критеріїв; г) гарантувати права і свободи громадян та суб'єктів громадянського суспільства у контексті їх участі в процесах, пов'язаних з національною безпекою, внаслідок чого відповідні суб'єкти будуть захищені від необґрунтованих обмежень, зможуть взаємодіяти з органами публічної служби в умовах забезпечення балансу між свободою створення (колективного суб'єкта) та дії суб'єкта громадянського суспільства, а також інтересами у сфері національної безпеки тощо; д) визначити механізми ідентифікації та протидії суб'єктам громадянського суспільства, які завдають або можуть завдавати шкоди національним інтересам;

3) розробка та прийняття *Закону України «Про лобізм у сфері національної безпеки та оборони»*. Сфера національної безпеки і в мирний час, і особливо в умовах воєнного стану є надзвичайно уразливою перед

ризиками корупції, маніпуляторних технологій, що застосовуються державою-агресором з метою підірвати національну безпеку та обороноздатність держави. При цьому суттєве значення в цьому питанні має вплив приватних інтересів, різних лобістських організацій, які беруть участь у формуванні державної політики у цій сфері, маючи потенціал як сприяти ефективному плануванню та реалізації державної політики у зазначеній сфері, так і шкодити цьому процесу. Разом із тим, такий широкий діапазон варіативності впливу лобістських організацій у відповідній сфері обумовлений тим фактом, що в Україні до сьогодні діяльність таких організацій не регламентована, зокрема, й у сфері національної безпеки та оборони, що закономірним чином може критично негативно позначитися на спроможності держави ефективним чином функціонувати в умов воєнного стану. На вказану обставину звертає увагу й Т.С. Яровой, наголошуючи на тому, що «наразі лобіювання в Україні не легалізовано, а перебуває в тіні. При цьому тіньові лобісти можуть впливати на суб'єкти державної політики у сфері національної безпеки як безпосередньо, так і опосередковано» [256, с.35].

У зв'язку з викладеним вбачається необхідність в створенні та прийнятті відповідного законодавчого акту, дієвість якого в контексті сфери національної безпеки та оборони буде досяжною у тому випадку, якщо цей законодавчий акт буде, серед іншого: по-перше, виключати використання т. зв. «сірих» схем та різних форм (спосіб, засобів) недобросовісного впливу, за умов використання яких управлінські рішення можуть прийматися на користь окремих груп (наприклад, олігархічних груп), а не держави та суспільства в цілому; по-друге, чітко встановлювати норми та критерії, що дозволяють виявляти та припиняти ситуації, у яких лобістські дії суперечать інтересам національної безпеки, будучи діями, для яких характерні ознаки конфлікту інтересів; по-третє, окреслювати прозорі правила допуску до лобістської діяльності та здійснення такої діяльності, що підвищить довіру громадян до процесів прийняття управлінських рішень у сфері національної

безпеки та оборони, зміцнюючи таким чином легітимність та ефективність держави в умовах військового стану.

Таким чином, запропонований нами Закон України «Про лобізм у сфері національної безпеки та оборони» має стати спеціальним нормативно-правовим актом, що регулюватиме діяльність лобістів, які бажають впливати на процес прийняття рішень у цих сферах, створюючи нормативно-правові умови для: по-перше, чіткого визначення статусу лобістських суб'єктів; по-друге, встановлення правових і організаційно-правових засад набуття такого статусу та акредитації лобістів (насамперед, повинна бути запроваджена обов'язкова державна реєстрація фізичних та юридичних осіб, які займаються лобіюванням у сфері національної безпеки та оборони; слід визначити порядок акредитації лобістських компаній, консультаційних агентств, громадських об'єднань, які бажають здійснювати лобістську діяльність у вказаній сфері); по-третє, встановлення засад взаємодії лобістів з органами публічної служби в сфері національної безпеки та оборони; по-четверте, визначення юридичної відповідальності за порушення встановлених правил (як адміністративно-правової, так і кримінальної); по-п'яте, забезпечення контрольно-наглядової діяльності за лобістською діяльністю в сфері національної безпеки та оборони.

2. Формування основи для ефективного забезпечення національної безпеки в умовах воєнного стану на підзаконному рівні, а саме: *перше* – створення та затвердження *Положення про Єдиний центр планування сектору безпеки і оборони*. Слід зауважити, що ученими в сфері державного управління вже обґрунтовувалась потреба створення цілісної системи планування (прогнозування) у сфері національної безпеки, в результаті чого буде враховано комплексний характером сучасних загроз і докорінних змін безпекового середовища в Україні [див., напр.: 34, с.161]. Погоджуючись із такими пропозиціями зазначимо, що особливо за умов високої вразливості безпекової обстановки у сфері національної безпеки вкрай важливим є утворення Єдиного центру планування сектору безпеки і оборони, який

складатиметься із персоналу суб'єктів вказаного сектору (на підставі тимчасового переведення чи відрядження до такого центру). Друге – створення і затвердження *Положення про визначення ефективності оцінки безпекової обстановки у сфері національної безпеки*. Пропоноване Положення має бути підзаконним актом, в якому закріплюватимуться ключові параметри, стандарти і принципи, що визначатимуть ефективність оціночної діяльності, зважаючи на висновки, викладені нами у рамках підрозділу 3.2 цієї дисертаційної роботи. Так, пропонований нами підзаконний акт може складатися із семи частин: перша – «Загальні положення», в якій будуть регламентовані цілі та завдання Положення (насамперед, це забезпечення системного, об'єктивного та ефективного підходу до оцінки безпекової обстановки у сфері національної безпеки), а також сфера його застосування, коло суб'єктів владних повноважень (включаючи також і суб'єктів громадянського суспільства), на які поширюється дія Положення. Друга – «Принципи та засади оцінки безпеки», що містить як загальні, так і спеціальні принципи планування та оцінки результатів планування, а також перелік критеріїв ефективності оцінки (включаючи також загальні та особливі параметри, які враховуються у рамках оціночної діяльності, що нами були детально викладено у підрозділі 3.2 цієї дисертації). Третя – «Методологія застосування критеріїв ефективності», в якій буде викладено методологію та інструментарій, необхідний для кількісної та якісної оцінки кожного критерію ефективності оцінки безпекової обстановки у сфері національної безпеки. Четверта – «Повноваження та відповідальність суб'єктів, які задіяні в оцінці ефективності оцінки безпекової обстановки у сфері національної безпеки» (крім того, в рамках цієї частини Положення слід уточнити роль суб'єктів громадянського суспільства). П'ята – «Взаємодія та координація суб'єктів, задіяних в оцінці ефективності оцінки безпекової обстановки у сфері національної безпеки, та інших суб'єктів». Шоста – «Підстави та умови

перегляду Положення». Сьома – «Звіти за наслідками застосування Положення».

Таким чином, *підсумовуючи* викладене, слід зазначити, що на сьогоднішній день в умовах воєнного стану доцільно розробити та прийняти низку законодавчих та підзаконних актів, які сприятимуть зміцненню системи забезпечення національної безпеки шляхом підвищення юридичної визначеності планування відповідної забезпечувальної діяльності в особливий період. Насамперед, 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 розробки конкретних планів і заходів, що забезпечують захист національних інтересів та безпеку громадян у поточних умовах. Також 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 врахування інтересів національної безпеки при розробці та реалізації державної політики у всіх 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 у 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 і оборони, забезпечить рівні умови для всіх учасників лобістського процесу та, зрештою, сприятиме зміцненню національної безпеки, що надзвичайно важливо у період воєнного стану. Додатково до цього необхідними вважаємо 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 до розділу 3

1. У різних державах світу планування забезпечення національної безпеки характеризується як спільними, так і відмінними ознаками, що пов'язується, зокрема, із: 1) спільною природою планувального процесу; 2) типовістю функцій окремих суб'єктів владних повноважень у сфері забезпечення національної безпеки; 3) різницею в обсязі наддержавних зобов'язань держави, в якій здійснюється планування забезпечення національної безпеки; 4) типовістю різницею в геополітичному становищі та стратегії у глобальних процесах забезпечення безпеки; 5) відмінностями в національних нормативно-правових засадах планування забезпечення національної безпеки, які зумовлені різними традиціями правотворчості, відмінностями у наукових підходах до ефективного регулювання режиму планування національної безпеки; 6) різницею у забезпеченні прозорості та громадської участі у плануванні забезпечення національної безпеки; 7) неоднаковістю ресурсного потенціалу держави в питаннях забезпечення

національної безпеки; 8) відмінностями в культурно-історичних особливостях забезпечення національної безпеки.

2. Зарубіжний досвід реалізації функції планування у сфері національної безпеки вказує на такі можливості його адаптації в національну правову систему: по-перше, доповнення ч. 2 ст. 25 Закону України «Про національну безпеку України» абзацами, в яких будуть міститись вказівки про те, що планування у сферах національної безпеки і оборони: не повинні звужувати громадянські права та свободи людини і 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» параграфу 101 Закону США про внутрішню безпеку 2002 року); повинно враховувати пріоритети забезпечення колективної безпеки ЄС та НАТО, а також поступово наближуватись до стандартів планування національної безпеки, які діють в цих міжнародних організаціях (насамперед, Стратегічну концепцію НАТО, Всеосяжну політичну настанову та ін.); по-друге, 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» параграфу 2216 Закону США про внутрішню безпеку 2002 року); по-третє, кодифікація законодавчих і підзаконних актів у сфері національної безпеки і оборони за прикладом Кодексу оборони Франції, створивши два кодекси забезпечення безпеки і оборони (один охоплюватиме відповідні законодавчі акти, інший – підзаконні), в яких міститимуться окремі розділи про планування національної безпеки.

3. Критерії ефективності оцінки безпекової обстановки у сфері національної безпеки – це сукупність встановлених стандартів, показників і принципів, за якими визначається сутнісна якість, а також результативність процесу оцінки поточної ситуації в сфері національної безпеки та її забезпечення. На сьогодні основними такими критеріями є стандарти: юридичної відповідності; точності та достовірності інформації; повноти та

всесторонньої оцінки; своєчасності оцінки; релевантності та цільової спрямованості; послідовності та системності; прогностичності; економічної ефективності та соціальної прийнятності.

4. 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; 2) законотворче формування основи для ефективного забезпечення національної безпеки в умовах воєнного стану (передбачає створення і прийняття, зокрема, законів України «Про планування», «Про громадянське суспільство», «Про лобізм у сфері національної безпеки та оборони»); 3) формування основи для ефективного забезпечення національної безпеки в умовах воєнного стану на підзаконному рівні (шляхом створення та затвердження Положення про Єдиний центр планування сектору безпеки і оборони, Положення про визначення ефективності оцінки безпекової обстановки у сфері національної безпеки).

ВИСНОВКИ

У 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» параграфу 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. «a» параграфу 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 (спосіб, 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 ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина : підручник / за заг.ред. І. П. Голосніченка, Я. Ю. Кондратьєва. Київ : УАВС, 1994. 177 с.
2. Батраченко О. В. Адміністративно-правові засади діяльності Національної поліції України щодо забезпечення публічної безпеки і порядку : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Суми, 2017. 218 с.
3. Безпалова О. І. Адміністративно-правовий механізм реалізації правоохоронної функції держави : монографія. Харків : ХНУВС, 2014. 544 с.
4. Березовська І. Р. Суб'єкти у сфері забезпечення інформаційної безпеки в Україні. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права*. 2013. № 10. С. 148–153.
5. Белоусова Н. Б. Концепт національної безпеки в політичній культурі суспільства : дис. ... канд. політ. наук : 23.00.03. Київ, 2009. 203 с.
6. Біла-Тіунова Л. Р. Функції Національного агентства з питань державної служби України. *Наукові праці Національного університету Одеська юридична академія*. 2011. № 10. С. 134–145.
7. Білий В. І., Михальчук В. М. Основні напрями забезпечення національної безпеки держави. *Інвестиції: практика та досвід*. 2021. № 17. С. 92–98. doi:10.32702/2306 6814.2021.17.92.
8. Богданович В. Ю. Загальні засади розробки комплексної моделі системних досліджень проблем воєнної безпеки держави. *Науковий вісник Дипломатичної академії України*. 1999. № 2. С. 41–47.
9. Боклаг В. А., Александрова Н. Б. Прогнозування використання земельних ресурсів України. *Держава та регіони*. Серія : Державне управління. 2011. № 2. С. 10–14.
10. Буга Г. С. Адміністративно-правові засади забезпечення безпеки у сфері діяльності небанківських фінансових установ в Україні : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Кропивницький, 2022. 477 с.

11. Бурик М. М. Стратегічне управління розвитком територіальних громад в умовах забезпечення національної безпеки. *Наукові перспективи*. 2022. № 7 (25). С. 587–602. doi:10.52058/2708-7530-2022-7(25)-587-602.
12. Буцан М. С. Функції держави: поняття, класифікації, наукові трактування. *Часопис Київського університету права*. 2019. № 4. С. 406–410. doi:10.36695/2219-5521.4. 2019.71.
13. Вишневецький М. В. Форми адміністративної діяльності суб'єктів публічної адміністрації, що здійснюють адміністративно-правове регулювання діяльності апарату суду в Україні. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. Т. 2, вип. 4 (25). С. 53–57.
14. Ворович Б. О., Бутенко М. П., Розумний О. Д. Управління ризиками та створення реєстру ризиків оборонного планування на основі спроможностей. *Збірник наукових праць Центру воєнно-стратегічних досліджень Національного університету оборони України імені Івана Черняхівського*. 2019. № 1. С. 25–30.
15. Гавриленко Н. М., Широкий Г. М., Юлдашев Р. Е. Світова продовольча криза як наслідок війни РФ проти України / Центр зовнішньополітичних досліджень. Київ : Нац. ін-т стратег. дослідж., 2022. 6 с.
URL: https://niss.gov.ua/sites/default/files/2022-04/svitova_prod_kriza_09042022.pdf.
16. Галунько В. В. Адміністративно-правові відносини: алгоритм дослідження суспільних відносин. *Наукові записки [Кіровоградського державного університету імені Володимира Винниченка]*. Серія : Право. 2017. № 1. С. 4–10.
17. Гладкий В. В. Конституційний антикорупційний правовий режим. *Правовий вимір конституційної та кримінальної юрисдикції в Україні та світі* : матеріали Всеукр. наук. конф. (м. Одеса, 26 квіт. 2019 р.) / за заг. ред. Л. О. Корчевної, І. А. Дришлюка. Одеса, 2019. С. 9–15.

18. Горбонос В. В. Деякі аспекти концепції оцінювання ефективності діяльності Експертної служби МВС України. *Порівняльно-аналітичне право*. 2019. № 6. С. 445–448. doi:10.32782/2524-0390/2019.6.112.
19. Горінецький Й.І. Правоохоронна функція держав Центральної Європи: теоретичні і практичні аспекти: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2005. 20 с.
20. Грек М. В. Методи адміністративної діяльності служби безпеки України. *Актуальні проблеми права: теорія і практика*. 2012. № 25. С. 233–241.
21. Гринкевич М. Ю. Фінансове планування, як важлива складова в забезпеченні ефективної діяльності підприємств. *Актуальні соціально-економічні проблеми держави і регіонів* : зб. матеріалів Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Покровськ, 13–14 трав. 2019 р.) /ДонНТУ. Покровськ, 2019. Т. 2. С. 60–64.
22. Гузик І. І., Кобилкін Д. С. Особливості планування та реалізації проектів в умовах воєнного стану. *Проблеми та перспективи розвитку системи безпеки життєдіяльності* : зб. наук. праць Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Львів, 30 берез. 2023 р.) / ЛДУ БЖД. Львів, 2023. С. 392–395.
23. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні : підручник / [І. І. Бодрова, С. В. Болдирєв, В. О. Величко та ін.] ; за ред. С. Г. Серьогіної. [2-ге вид. переробл. та доповн.]. Харків : Право, 2011. 360 с.
24. Деякі питання стратегічного розвитку енергетичної ефективності будівель : розпорядження Кабінетц Міністрів України від 29 груд. 2023 р. № 1228-р. *Офіційний вісник України*. 2024. № 13. Ст. 843.
25. Деякі питання функціонування Національного центру резервування державних інформаційних ресурсів : постанова Кабінету Міністрів України від 07 квіт. 2023 р. № 311. *Офіційний вісник України*. 2023. № 40. Ст. 2163.
26. Джураєва О. О. Генеральна функція держави. *Актуальні проблеми держави і права*. 2004. Вип. 22. С. 107–111.

27. Джураєва О. О. Класифікація функцій сучасної держави. *Актуальні проблеми держави і права*. 2005. Вип. 25. С. 140–145.
28. Дзевелюк М. В. Номенклатура функції сучасної держави. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 11. С. 171–176.
29. Доронін І. М. Безпекова сутність функцій держави. *Інформація і право*. 2020. № 1 (32). С. 66–79.
30. Доронін І. М. Національна безпека України в інформаційну епоху: теоретико-правове дослідження : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2020. 539 с.
31. Дроботов С. А. Конституційно-правове забезпечення національної безпеки в Україні. *Science Rise: Juridical Science*. 2020. № 2 (12). С. 24–29. doi:10.15587/2523-4153.2020.210858.
32. Євтушенко Н. О. Планування як ефективний інструмент управління підприємством в умовах невизначеності та ризику. *Інтелект XXI*. 2023. № 1, С. 53–59. doi:10.32782/2415-8801/2023-1.10.
33. Єрмаков Д. І. Адміністративно-правові відносини у сфері формування позитивного іміджу органів прокуратури: структура та форми. *Європейські перспективи*. 2013. № 1. С. 66–70.
34. Житник О. М. Формування державної політики національної безпеки в умовах трансформацій у військовій сфері : дис. ... канд. наук. з держ. упр. : 25.00.02. Київ, 2021. 349 с.
35. Загуменна Ю. О. Законодавство про національну безпеку України як системний феномен: теоретико-правовий аналіз. *Organizational and legal fundamental sfor the formation of asecurityenvironment in Ukraine* : Scientific monograph. Riga : Baltija Publishing, 2023. С. 19–63. doi:10.30525/978-9934-26-363-7-3.
36. Загуменна Ю. О. Функція гарантування національної безпеки як одна з провідних у системі функцій сучасної держави. *Право.ua*. 2023. № 1. С. 23–31. doi:10.32782/LAW.UA.2023.1.3.

37. Зоріна О. І., Нескуба Т. В., Мкртичян О. М. Прогнозування транспортних послуг : конспект лекцій. Харків : УкрДУЗТ, 2021. 64 с.
38. Іванов Є. В. Гносеологічні засади планування в сфері соціального управління. *Перспективи*. 2011. № 3. С. 48–54.
39. Іванова В. В. Моделювання в управлінських процесах туристичних підприємств. *Стратегія розвитку туризму в ХХІ столітті у контексті вирішення глобальних проблем сучасності* : зб. матер. міжнар. наук.-практ. конф. (м. Львів, 28 берез. 2014 р.). Львів, 2014. С. 245–249.
40. Іващенко А. М., Вербицький С. Т. Нормативно-правове забезпечення стратегічного планування (з досвіду Великої Британії і США). *Політичний менеджмент*. 2006. № 1 (16). С. 140–151.
41. Ігор Клименко: Стратегія громадської безпеки та цивільного захисту України та Концепція безпекового середовища в Україні на 2023–2026 роки – це одні з важливих стратегічних орієнтирів МВС. *Урядовий портал. Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України* : [сайт]. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/ihor-klymenko-stratehiia-hromadskoi-bezpeky-ta-tsyvilnoho-zakhystu-ukrainy-ta-kontseptsii-bezpekovo-ho-seredovyshcha-v-ukraini-na-2023-2026-roky-tse-odni-z-vazhlyvykh-stratehichnykh-oriiientyryv-mvs>.
42. Ляшенко А. Х. Методологічні підходи фінансового планування та прогнозування. *Теорія та практика державного управління*. 2012. Вип. 3 (38). С. 357–365.
43. Іськів І. Я. Аналіз системи реалізації державної політики забезпечення національної безпеки України. *Актуальні питання у сучасній науці*. 2023. № 9 (15). С. 199–205. doi:10.52058/2786-6300-2023-9(15)-199-205.
44. Іськів І. Я. Державна політика у сфері забезпечення національної безпеки України : дис. ... д-ра філос. : 28. Житомир, 2023. 215 с.
45. Квеліашвілі І. М. Розвиток Державної митної служби як суб'єкта національної безпеки України : дис. ... канд. наук з держ. упр. : 23.00.03. Київ, 2010. 228 с.

46. Кобко Є. В. Адміністративно-правовий механізм забезпечення національної безпеки держави : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2023. 400 с.

47. Кобко Є. В. Адміністративно-правовий механізм забезпечення національної безпеки держави : монографія. Вінниця : ТВОРИ, 2022. 336 с.

48. Кобко Є. В. Суб'єкти спеціалізованої публічної адміністрації у сфері забезпечення національної безпеки. *Науковий потенціал та перспективи розвитку юридичної науки* : тези доп. міжнар. наук.-практ. конф. (м. Запоріжжя, 22–23 берез. 2019 р.) / за заг. ред. Т. О. Коломоєць ; Запорізький нац. ун-т. Запоріжжя, 2019. С. 43–46.

49. Кобринський В. Ю. Державний контроль у сфері національної безпеки України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2008. 209 с.

50. Ковальчук О. П. Критерії та показники професійної мотивації військовослужбовців. *Вісник Національного університету оборони України*. 2012. № 2. С. 177–181.

51. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06 лип. 2005 р. № 2747-IV. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.

52. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07 груд. 1984 р. № 8073-X. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text>.

53. Кодекс цивільного захисту України : Закон України від 02 жовт. 2012 р. № 5403-VI. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17>.

54. Козенко О. О. Нормативно-правове регулювання міжнародного співробітництва в сфері спеціально-технічного забезпечення національної безпеки в Україні. *Інформація і право*. 2015. № 3 (15). С. 72–77.

55. Кононенко М. М. Науково-практичні аспекти застосування програмно-цільового методу в державному управлінні. *Соціально-економічні, політичні та гуманітарні виміри національного та місцевого*

розвитку : зб. наук. ст. учасників регіон. наук.-практ. конф. / ПНПУ імені В.Г. Короленка. Полтава, 2018. С. 17–20.

56. Конституція України : Закон України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР. Київ : Паливода А. В., 2024. 76 с.

57. Копанчук В. О. Нормативно-правове забезпечення державної політики національної безпеки та громадського порядку України. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2017. № 12. URL: <https://dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1610>.

58. Корнієнко О. О. Сутність та класифікація зовнішніх функцій держави в Україні та Угорщині. *Наукові записки*. Серія : Право. 2023. Вип. 15. С. 11–15. doi:10.36550/2522-9230-2023-15-11-15.

59. Корольова Ю. В. Джерела права: багатоманітність наукового розуміння та єдність сутності. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія : Право. 2015. Вип. 31, т. 1. С. 10–13.

60. Королюк Т. М. Аналіз наукових поглядів щодо використання системного підходу до класифікації ризиків. *Галицький економічний вісник Тернопільського національного технічного університету*. 2017. Т. 52, № 1. С. 136–144.

61. Кривошеев К. О. Адміністративно-правові засади діяльності єдиного правоохоронного органу, що забезпечує фінансову безпеку України : дис. ... д-ра філос. : 081. Суми, 2021. 233 с.

62. Кривошликов С. Ф, Терещук О. Д. Методологія забезпечення стратегічного планування національної безпеки в Україні: апроксимація зарубіжного досвіду. *Наукові праці Міжрегіональної Академії управління персоналом*. Серія : Юридичні науки. 2022. № 3 (63). С. 36–41. doi:10.32689/2522-4603.2022.3.7.

63. Кримінальний кодекс України : Закон України від 05 квіт. 2001 р. № 2341-III. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14>.

64. Кримінальний процесуальний кодекс України : Закон України від 13 квіт 2012 р. № 4651-VI. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>.

65. Криштанович М. Ф. Нормативно-правове регулювання діяльності органів внутрішніх справ у сфері забезпечення національної безпеки України. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2014. Вип. 1 (20). С. 165–174.

66. Кріцак І. В. Правоохоронна функція держави та її вплив на формування функції надання послуг населенню органами внутрішніх справ України. *Форум права*. 2009. № 3. С. 365–372.

67. Крупко М. О. Нормативно-правові засади дисципліни водіїв та пішоходів в Україні. *Вісник Академії адвокатури України*. 2012. № 3. С. 95–100.

68. Кумейко А. В. Форми діяльності Служби Безпеки України із запобігання правопорушенням, що посягають на державну безпеку. *Law. State. Technology*. 2024. Вип. 3. С. 58–67. doi:10.32782/LST/2024-3-10.

69. Лавренчук М. О. Адміністративно-правові відносини у сфері забезпечення економічної безпеки в аграрному секторі в Україні. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2013. № 4. С. 41–48.

70. Лагно А. А. Розпізнавання загроз і усунення ризиків у забезпеченні фінансової безпеки банківської системи України : дис. ... д-ра філос. : 07. Львів, 2023. 289 с.

71. Лагодіна В. О. Національна безпека як зміст і мета державної політики України. *Правова інформатика*. 2007. № 2 (14). С. 69–76.

72. Левицька М. Б. Теоретико-правові аспекти забезпечення національної безпеки органами внутрішніх справ України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2002. 206 с.

73. Лемак О. В. Забезпечення національної безпеки як функція держави. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія: Право. 2016. Вип. 38, т. 2. С. 64–65.

74. Литвин Ю. О., Матвійчук В. І. Фінансове планування на підприємствах в сучасних умовах. *Актуальні проблеми розвитку фінансово-кредитної системи України*. 2009. Вип. 1. С. 67–85.

75. Ліпкан В. А. Адміністративно-правові основи забезпечення національної безпеки України : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2008. 643 с.

76. Луцький Р. П. Ієрархічність правових джерел (нормативних актів) як відображення буття позитивного права. *Часопис Київського університету права*. 2012. № 2. С. 18–21.

77. Любарець В. В. Критерії сформованості професійної компетентності майбутніх агентів з організації туризму. *Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України*. 2012. Вип. 175, ч. 1. С. 84–93.

78. Мазур Г. Ф. Методологічний вимір оцінки ефективності агропромислового виробництва. *Збірник наукових праць Уманського національного університету садівництва. Серія: Економіка*. 2011. Вип. 75, ч. 2. С. 93–100.

79. 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.) / НДІ публ. права*. Київ, 2023. С. 231–233.

80. 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.) / НДІ публ. права*. Київ, 2022. С. 118–120.

81. 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.) / НДІ публ. права. Київ, 2024. С. 86–89.

82. Макаров Є. О. Зміст функції планування в забезпеченні Національної безпеки. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 6. С. 820–823.

83. 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.) / НДІ публ. права. Київ, 2017. С. 67–70.

84. Макаров Є. О. Місце функції планування забезпечення національної безпеки в системі функцій держави. *KELM. Knowledge, Education, Law, Management*. 2023. № 3 (55). С. 353–357. (Республіка Польща).

85. Макаров Є. О. Основні завдання забезпечення Національної безпеки за допомогою функції планування. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2024. Вип. 3. С. 90–95.

86. Макаров Є. О. Основні ризики забезпечення національної безпеки за допомогою функції планування. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2024. Вип. 5. С. 133–137.

87. Макаров Є. О. Особливі функції планування забезпечення Національної безпеки. *KELM. Knowledge, Education, Law, Management*. 2023. № 7 (59). С. 391–395. (Республіка Польща).

88. Макаруч В. В. Правоохоронні органи як суб'єкти формування та реалізації державної політики у сфері національної безпеки і оборони: адміністративно-правовий аспект : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2023. 426 с.

89. Максименко О. В. Особливості суб'єктів адміністративних правовідносин в теорії адміністративного права. *Правова політика України: історія та сучасність* : матеріали І Всеукр. наук.-практ. семінару

(м. Житомир, 8 жовт. 2020 р.) / Держ. ун-т “Житомирська політехніка”. Житомир, 2020. С. 67–70.

90. Марущак О. А. До питання про класифікацію функцій сучасної держави. *Правовий часопис Донбасу*. 2019. № 4 (69). С. 25–31. doi:10.32366/2523-4269-2019-69-4-25-31.

91. Марущак О. А. Функції держави: визначення поняття. *Держава та регіони. Серія: Право*. 2019. № 3 (65). С. 17–21. doi:10.32840/1813-338X-2019-3-3.

92. Масло А. І. Економічна сутність, класифікація ризиків як об’єкту управління на біржовому товарному ринку. *Ефективна економіка*. 2016. № 1. С. 1–9.

93. Морщенок Т. С. Огляд підходів до визначення економічної сутності поняття ефективність. *Економічний вісник Запорізької державної інженерної академії*. 2016. Вип. 1. С. 7–13.

94. Мосейко А. Г. Публічне адміністрування у сфері національної безпеки України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2019. 220 с.

95. Москаль Н. В. Комплексний підхід до оцінки безперервності діяльності підприємства: обліково-аналітичні аспекти. *Економіка та суспільство*. 2024. Вип. 65. С. 1–7. doi:10.32782/2524-0072/2024-65-39.

96. Мотиль І. І. Сутність та класифікація функцій демократичної держави. *Право і суспільство*. 2011. № 3. С. 23–28.

97. Мудрак Р. П. Вплив російсько-української війни на глобальне та внутрішнє продовольче забезпечення. *Вісник Хмельницького національного університету*. Серія : Економічні науки. 2022. № 3. С. 294–298. doi:10.31891/2307-5740-2022-306-3-44.

98. Наконечна І. В. Різновиди адміністративно-правових відносин щодо забезпечення національної безпеки України в умовах євроінтеграції. *Юридичний вісник*. 2022. № 6. С. 177–184. doi:10.32782/yuv.v6.2022.21.

99. Нестеренко О. В. Мета та завдання забезпечення національної безпеки і оборони України. *Право. ua*. 2018. № 3. С. 205–209.

100. Нестеренко О. В. Система суб'єктів забезпечення національної безпеки і оборони України. *Право і безпека*. 2020. № 2 (77). С. 33–39. doi:10.32631/pb.2020.2.04.

101. Никитчук В. Л. Сутність ризику як об'єкта управлінського впливу на мікрорівні. *Фінанси очима студентів* : зб. матеріалів студент. наук.-практ. конф. (м. Харків, 3 листоп. 2017 р.) / ХНЕУ ім. С. Кузнеця. Харків, 2017. С. 78–79.

102. Нікітін А. А. Діяльність Національної поліції України у сфері забезпечення національної безпеки. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2023. № 2 (101). С. 289–300. doi:10.32631/v.2023.2.59.

103. Онопенко П. В. Правоохоронні функції української держави: зміст і реалізація : автореф. дис. ... кан. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2005. 16 с.

104. Павлютін Ю. М. Організація публічного адміністрування у сфері забезпечення національної безпеки України : монографія. Одеса : Гельветика, 2021. 452 с.

105. Панова О. О. Зміст адміністративно-правових відносин у сфері забезпечення публічної безпеки. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2018. № 2. С. 144–146.

106. Пархоменко-Куцевіл О. І. Проблеми забезпечення національної безпеки в умовах воєнного часу. *Науковий вісник Вінницької академії безперервної освіти*. Серія : Екологія. Публічне управління та адміністрування. 2023. Вип. 3. С. 143–150. doi:10.32782/2786-5681-2023-3.19.

107. Пархоменко-Куцевіл О. І. Формування податкової безпеки в системі національної безпеки України: проблеми та перспективи. *Публічне управління: проведення реформи в Україні* : матеріали VIII Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Покровськ, 9–10 груд. 2021 р.) / ДВНЗ «ДНТУ». Покровськ, 2021. С. 130–133.

108. Пашенко Т. М. Ефективність оцінки різних форм контролю знань студентів будівельних коледжів. *Науково-методичне забезпечення*

професійної освіти і навчання : матеріали XV звітної Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Київ, 25 берез. 2021 р.) / ІПТО НАПН України. Київ, 2021. С. 247–250.

109. Пелішенко О. Р. Форми здійснення державної політики у сфері фахової передвищої освіти. *Правова позиція*. 2022. № 2 (35). С. 81–85. doi:10.32836/2521-6473.2022-2.15.

110. Перетворення нашого світу: Порядок денний у сфері сталого розвитку до 2030 року : резолюція Генеральної Асамблеї ООН від 25 верес. 2015 р. № 70/1. ООН, 2015. 38 с. URL: https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/ua/Agenda2030_UA.pdf.

111. Питання національних пріоритетів трансформації продовольчих систем в Україні : указ Президента України від 07 лют. 2022 р. № 41/2022. *Офіційний вісник Президента України*. 2022. № 4. Ст. 90.

112. План України : схв. розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18 берез. 2024 р. № 244-р. Київ : Кабінет Міністрів України, 2024. 380 с. URL: <https://me.gov.ua/view/bb34572a-7998-4ffc-a3c6-83af50e88560>.

113. Полковніченко О. М. Сутність та зміст правоохоронної функції держави. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2011. № 3 (54). С. 39–43.

114. Пономаренко Г. О. Адміністративно-правові відносини, які виникають в управлінні забезпеченням національної безпеки Службою безпеки України. *Форум права*. 2007. № 3. С. 195–201.

115. Правоторова О. М. Методи адміністративної діяльності публічної адміністрації в механізмі адміністративно-правової охорони. *Актуальні проблеми держави і права*. 2019. Вип. 83. С. 195–200. doi:10.32837/apdp.v0i83.132.

116. Примаков К. Ю. Правоохоронні органи, як суб'єкти забезпечення національної безпеки України. *Науковий вісник Дніпровського державного*

університету внутрішніх справ. 2023. Спец. вип. № 2. С. 124–130. doi:10.31733/2078-3566-2023-6-124-130.

117. Припутень Д. С. Поняття та види форм адміністративно-правової діяльності міліції на метрополітені. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2013. № 2. С. 253–258.

118. Про адміністративну процедуру : Закон України від 17 лют. 2022 р. № 2073-IX. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20>.

119. Про альтернативну (невійськову) службу : Закон України від 12 груд. 1991 р. № 1975-XII. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1975-12>.

120. Про введення воєнного стану в Україні : указ Президента України від 24 лют. 2022 р. № 64/2022. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/64/2022>.

121. Про військовий обов'язок і військову службу : Закон України від 25 берез. 1992 р. № 2232-XII. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2232-12..>

122. Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України щодо електронних комунікацій : постанова Кабінету Міністрів України від 02 верес. 2022 р. № 991. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/991-2022-п>.

123. Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України : Закон України від 23 берез. 2000 р. № 1602-III. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1602-14>.

124. Про державне прогнозування та стратегічне планування : проєкт Закону України реєстр. № 6042. від 05 лют. 2010 р. *ІПС ЛІГА:ЗАКОН* : [сайт]. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/JF4NU00A?an=3>.

125. Про державне стратегічне планування : проєкт Закону України реєстр. № 9407 від 03 листоп. 2011 р. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL:

<https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=41685&pf35401=205320>.

126. Про державне стратегічне планування : проект Закону України від 05 груд. 2017 р. *Міністерство економіки України* : [сайт]. URL: <https://me.gov.ua/view/bdbf5c62-2499-4f5c-8cc1-212f0781eb28>.

127. Про державні резерви : Закон України від 09 серп. 2023 р. № 3310-IX. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3310-20>.

128. Про державні цільові програми : Закон України від 18 берез. 2004 р. № 1621-IV. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1621-15>.

129. Про державну службу : Закон України від 10 груд. 2015 р. № 889-VIII. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.

130. Про державну таємницю : Закон України від 21 січ. 1994 р. № 3855-XII. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3855-12>.

131. Про деякі заходи щодо збереження та відтворення лісів : указ Президента України від 07 черв. 2021 р. № 228/2021. *Офіційний вісник Президента України*. 2021. № 17. Ст. 833.

132. Про загальну мобілізацію : указ Президента України від 24 лют. 2022 р. № 69/2022. *Офіційний вісник України*. 2022. № 46. Ст. 2501.

133. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1700-VII. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.

134. Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення : Закон України від 06 груд. 2019 р. № 361-IX. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/361-20>.

135. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики : Закон України від 01 лип. 2010 р. № 2411-VI. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2411-17>.

136. Про засади державної регіональної політики : Закон України від 05 лют. 2015 р. № 156-VIII. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19>.

137. Про затвердження Концепції військової кадрової політики в системі Міністерства оборони України на період до 2028 року : наказ Міноборони України від 27 жовт. 2023 р. № 637. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0637322-23>.

138. Про затвердження Концепції військово-патріотичного виховання в системі Міністерства оборони України : наказ Міноборони України від 14 серп. 2024 р. № 554. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0554322-24>.

139. Про затвердження Концепції вшанування пам'яті загиблих (померлих) Захисників та Захисниць України в системі Міністерства оборони України : наказ Міноборони України від 12 серп. 2024 р. № 544. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0544322-24>.

140. Про затвердження Концепції розвитку професійного сержантського корпусу Збройних Сил України : наказ Міноборони України від 08 лют. 2022 р. № 44. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0044322-22>.

141. Про затвердження Національного плану дій з охорони навколишнього природного середовища на період до 2025 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 21 квіт. 2021 р. № 443-р. *Офіційний вісник України*. 2021. № 42. Ст. 2557.

142. Про затвердження Національної економічної стратегії на період до 2030 року : постанова Кабінету Міністрів України від 03 берез. 2021 р. № 179. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/179-2021-п>.

143. Про затвердження оперативного плану заходів з протимінної діяльності : розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 квіт. 2022 р. № 288-р. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/288-2022-p>.

144. Про затвердження Положення про Департамент воєнної політики та стратегічного планування Міністерства оборони України : наказ Міноборони України від 17 серп. 2022 р. № 238. *LexInform* : [сайт]. URL: <https://lexinform.com.ua/wp-content/uploads/2024/06/lex-pro-zatverdzhennya-polozhennya-pro-departament-5.pdf>.

145. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України : постанова Кабінету Міністрів України від 28 жовт. 2015 р. № 878. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/878-2015-p>.

146. Про затвердження Положення про Міністерство оборони України : постанова Кабінету Міністрів України від 26 листоп. 2014 р. № 671. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/671-2014-p>.

147. Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України : постанова Кабінету Міністрів України від 02 лип. 2014 р. № 228. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/228-2014-p>.

148. Про затвердження Положення про Національну поліцію : постанова Кабінету Міністрів України від 28 жовт. 2015 р. № 877. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-2015-p>.

149. Про затвердження Порядку надання послуг Національного центру резервування державних інформаційних ресурсів : постанова Кабінету Міністрів України від 03 трав. 2022 р. № 522. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/522-2022-p>.

150. Про затвердження Порядку проведення огляду громадської безпеки та цивільного захисту Міністерством внутрішніх справ : постанова Кабінету Міністрів України від 22 трав. 2019 р. № 507. *Офіційний вісник України*. 2019. № 49. Ст. 1656.

151. Про Збройні Сили України : Закон України від 06 груд. 1991 р. № 1934-XII. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1934-12>.

152. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27 лют. 2014 р. № 794-VII. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18>.

153. Про комітети Верховної Ради України : Закон України від 04 квіт. 1995 р. № 116/95-ВР. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/116/95-вр>.

154. Про критичну інфраструктуру : Закон України від 16 листоп. 2021 р. № 1882-IX. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1882-20>.

155. Про Національне антикорупційне бюро України : Закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1698-VII. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1698-18>.

156. Про національну безпеку України : Закон України від 21 черв. 2018 р. № 2469-VIII. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19>.

157. Про Національну гвардію України : Закон України від 13 берез. 2014 р. № 876-VII. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/876-18>.

158. Про національну інфраструктуру геопросторових даних : Закон України від 13 квіт 2020 р. № 554-IX. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/554-20>.

159. Про Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021–2026 роки : указ Президента України від 27 верес. 2021 р. № 487/2021. *Офіційний вісник Президента України*. 2021. № 24. Ст. 1099.

160. Про Національну стратегію у сфері прав людини : указ Президента України від 24 берез. 2021 р. № 119/2021. *Офіційний вісник Президента України*. 2021. № 9. Ст. 368.

161. Про оборонні закупівлі : Закон України від 17 лип. 2020 р. № 808-IX. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/808-20>.

162. Про оборону України : Закон України від 06 груд. 1991 р. № 1932-XII. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-12>.

163. Про основи національного спротиву : Закон України від 16 лип. 2021 р. № 1702-IX. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1702-20>.

164. Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні : Закон України від 21 берез. 1991 р. № 875-XII. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/875-12>.

165. Про основні засади державної політики у сфері утвердження української національної та громадянської ідентичності : Закон України від 13 груд. 2022 р. № 2834-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2023. № 46. Ст. 116.

166. Про основні засади забезпечення кібербезпеки України : Закон України від 05 жовт. 2017 р. № 2163-VIII. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2163-19>.

167. Про першочергові заходи щодо зміцнення обороноздатності держави, підвищення привабливості військової служби у Збройних Силах України та поступового переходу до засад професійної армії : указ Президента України від 01 лют. 2022 р. № 36/2022. *Офіційний вісник Президента України*. 2022. № 4. Ст. 86.

168. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12 трав. 2015 р. № 389-VIII. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19>.

169. Про Раду національної безпеки і оборони України : Закон України від 05 берез. 1998 р. № 183/98-ВР. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/183/98-вр>.

170. Про реалізацію експериментального проекту щодо функціонування Національного центру резервування державних інформаційних ресурсів : постанова Кабінету Міністрів України від 08 лют. 2021 р. № 94. *Офіційний вісник України*. 2021. № 14. Ст. 578. [втрат. чин. від 11.04.2023].

171. Про Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10 лют. 2010 р. № 1861-VI. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17>.

172. Про річні національні програми під егідою Комісії Україна – НАТО : указ Президента України від 24 лют. 2021 р. № 72/2021. *Офіційний вісник Президента України*. 2021. № 6. Ст. 178.

173. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 11 серпня 2021 року «Про Стратегію економічної безпеки України на період до 2025 року» : указ Президента України від 11 серп. 2021 р. № 347/2021. *Офіційний вісник Президента України*. 2021. № 21. Ст. 964.

174. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 травня 2021 року «Про Стратегію кібербезпеки України» : указ Президента України від 26 серп. 2021 р. № 447/2021. *Офіційний вісник Президента України*. 2021. № 22. Ст. 1055.

175. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14.05.2021 року «Про Стратегію людського розвитку» : указ Президента України від 02 черв. 2021 р. № 225/2021. *Офіційний вісник Президента України*. 2021. № 17. Ст. 830.

176. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14.09.2020 року «Про Стратегію національної безпеки України» : указ Президента України від 14 верес. 2020 р. № 392/2020. *Офіційний вісник Президента України*. 2020. № 19. Ст. 926.

177. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 жовтня 2021 року «Про Стратегію біобезпеки та біологічного захисту» : указ Президента України від 17 груд. 2021 р. № 668/2021. *Офіційний вісник Президента України*. 2022. № 1. Ст. 14.

178. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 жовтня 2021 року «Про Стратегію інформаційної безпеки» : указ Президента України від 28 груд. 2021 р. № 685/2021. *Офіційний вісник Президента України*. 2022. № 3. Ст. 125.

179. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 18 червня 2021 року «Про Стратегію розвитку оборонно-промислового комплексу України» : указ Президента України від 20 серп. 2021 р. № 372/2021. *Офіційний вісник Президента України*. 2021. № 22. Ст. 991.

180. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 23 грудня 2022 року «Про проведення огляду громадської безпеки та цивільного захисту» : указ Президента України від 23 груд. 2022 р. № 883/2022. *Офіційний вісник України*. 2023. № 2. Ст. 116.

181. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 23 березня 2021 року «Про виклики і загрози національній безпеці України в екологічній сфері та першочергові заходи щодо їх нейтралізації» : указ Президента України від 23 берез. 2021 р. № 111/2021. *Офіційний вісник Президента України*. 2021. № 26. Ст. 1249.

182. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 25.03.2021 року «Про Стратегію воєнної безпеки України» : указ Президента України від 25 берез. 2021 р. № 121/2021. *Офіційний вісник Президента України*. 2021. № 9. Ст. 370.

183. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 30 грудня 2021 року «Про Стратегію забезпечення державної безпеки» : указ Президента України від 16 лют. 2022 р. № 56/2022. *Офіційний вісник Президента України*. 2022. № 4. Ст. 104.

184. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 30 липня 2021 року «Про стан національної системи охорони здоров'я та невідкладні заходи щодо забезпечення громадян України медичною допомогою» : указ Президента України від 18 серп. 2021 р. № 369/2021. *Офіційний вісник Президента України*. 2021. № 22. Ст. 988.

185. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 30 липня 2021 року «Про Стратегію зовнішньополітичної діяльності України» : указ Президента України від 26 серп. 2021 р. № 448/2021. *Офіційний вісник Президента України*. 2021. № 22. Ст. 1056.

186. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 9 жовтня 2023 року «Про стан забезпечення продовольчої безпеки» : указ Президента України від 09 жовт. 2023 р. № 681/2023. *Офіційний вісник Президента України*. 2023. № 94. Ст. 5555.

187. Про розвідку : Закон України від 17 верес. 2020 р. № 912-IX. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/912-20>.

188. Про Службу безпеки України : Закон України від 25 берез. 1992 р. № 2229-XII. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2229-12>.

189. Про Службу зовнішньої розвідки України : Закон України від 01 груд. 2005 р. № 3160-IV. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3160-15>.

190. Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей : Закон України від 20 груд. 1991 р. № 2011-XII. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2011-12>.

191. Про соціальний і правовий захист осіб, стосовно яких встановлено факт позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, та членів їхніх сімей : Закон України від 26 січ. 2022 р. № 2010-IX. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2010-20>.

192. Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту : Закон України від 22 жовт. 1993 р. № 3551-ХІІ. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3551-12>.

193. Про схвалення Державної стратегії забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків на період до 2030 року та затвердження операційного плану з її реалізації на 2022–2024 роки : розпорядження Кабінету Міністрів України від 12 серп. 2022 р. № 752-р. *Офіційний вісник України*. 2022. № 70. Ст. 4248.

194. Про схвалення Концепції Державної цільової соціальної програми з утвердження української національної та громадянської ідентичності на період до 2028 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 лют. 2024 р. № 141-р. *Офіційний вісник України*. 2024. № 22. Ст. 1446.

195. Про схвалення Національної стратегії із створення безбар'єрного простору в Україні на період до 2030 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 14 квіт. 2021 р. № 366-р. *Офіційний вісник України*. 2021. № 36. Ст. 2154.

196. Про схвалення Національної стратегії контролю злоякісних новоутворень на період до 2030 року та затвердження плану дій з її реалізації на період до 2025 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 02 серп. 2024 № 730-р. *Офіційний вісник України*. 2024. № 73. Ст. 4383.

197. Про схвалення Плану України : розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 берез. 2024 р. № 244-р. *Офіційний вісник України*. 2024. № 32. Ст. 2035.

198. Про схвалення Стратегії демографічного розвитку України на період до 2040 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 30 верес. 2024 р. № 922-р. *Офіційний вісник України*. 2024. № 91. Ст. 5892.

199. Про схвалення Стратегії державної політики щодо внутрішнього переміщення на період до 2025 року та затвердження операційного плану заходів з її реалізації у 2023–2025 роках : розпорядження Кабінету Міністрів

України від 07 квіт. 2023 р. № 312-р. *Офіційний вісник України*. 2023. № 44. Ст. 2357.

200. Про схвалення Стратегії екологічної безпеки та адаптації до зміни клімату на період до 2030 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 20 жовт. 2021 р. № 1363-р. *Офіційний вісник України*. 2021. № 87. Ст. 5584.

201. Про схвалення Стратегії енергетичної безпеки : розпорядження Кабінету Міністрів України від 04 серп. 2021 р. № 907-р. *Офіційний вісник України*. 2021. № 64. Ст. 4071.

202. Про схвалення Стратегії інтегрованого управління кордонами на період до 2025 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 лип. 2019 р. № 687-р. *Офіційний вісник України*. 2019. № 70. Ст. 2472.

203. Про схвалення Стратегії популяризації української мови до 2030 року «Сильна мова – успішна держава» : розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 лип. 2019 р. № 596-р. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/596-2019-p>.

204. Про схвалення Стратегії продовольчої безпеки України на період до 2027 року та затвердження операційного плану заходів з її реалізації : розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 лип. 2024 р. № 684-р. *Офіційний вісник України*. 2024. № 70. Ст. 4220.

205. Про схвалення Стратегії розвитку вищої освіти в Україні на 2022–2032 роки : розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 лют. 2022 р. № 286-р. *Офіційний вісник України*. 2022. № 33. Ст. 1803.

206. Про схвалення Стратегії розвитку імунопрофілактики та захисту населення від інфекційних хвороб, яким можна запобігти шляхом проведення імунопрофілактики, на період до 2030 року та затвердження операційного плану її реалізації у 2023–2025 роках : розпорядження Кабінету Міністрів України від 01 черв. 2023 р. № 562-р. *Офіційний вісник України*. 2023. № 62. Ст. 3542.

207. Про схвалення Стратегії розвитку читання на період до 2032 року «Читання як життєва стратегія» та затвердження операційного плану її реалізації на 2023–2025 роки : розпорядження Кабінету Міністрів України від 03 берез. 2023 р. № 190-р. *Офіційний вісник України*. 2023. № 28. Ст. 1574.

208. Про схвалення Стратегії утвердження української національної та громадянської ідентичності на період до 2030 року та затвердження операційного плану заходів з її реалізації у 2023–2025 роках : постанова Кабінету Міністрів України від 15 груд. 2023 р. № 1322. *Офіційний вісник України*. 2024. № 8. Ст. 386.

209. Про трансформацію системи військової освіти : постанова Кабінету Міністрів України від 15 груд. 1997 р. № 1410. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1410-97-п>.

210. Про хмарні послуги : Закон України від 17 лют. 2022 р. № 2075-IX. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2075-20>.

211. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17 берез. 2011 р. № 3166-VI. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>.

212. Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року : указ Президента України від 30 верес. 2019 р. № 722/2019. *Офіційний вісник Президента України*. 2019. № 21. Ст. 890.

213. Проць І. М. Нормативно-правове забезпечення фінансової безпеки в Україні. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2023. № 5. С. 385–390. doi:10.24144/2788-6018.2023.05.68.

214. Пучков О. О. Правопорядок у сфері національної безпеки: загальнотеоретичне дослідження : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Одеса, 2019. 236 с.

215. Рижкова С. А. Сучасні форми діяльності Державної міграційної служби України щодо протидії адміністративним правопорушенням іноземців. *Науковий вісник Дніпровського державного університету*

внутрішніх справ. 2021. № 1. С. 166–171. doi:10.31733/2078-3566-2021-1-166-171.

216. Рогачко-Островська М. С. Критеріальний підхід до підготовки майбутніх вихователів до розвитку креативного мовлення дітей передшкільного віку. *Вісник Національного університету Чернігівський колегіум імені Т. Г. Шевченка*. Серія : Педагогічні науки. 2019. Вип. 1 (157). С. 166–172. doi:10.5281/zenodo.2622489.

217. Рубан А. В. Державне управління у сфері національної безпеки України : дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02. Харків, 2019. 256 с.

218. Семенченко А. І. Стратегічне планування у сфері державного управління національною безпекою : дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.02. Київ, 2008. 536 с.

219. Ситник Г. П. Концептуальні засади забезпечення національної безпеки України : навч. посіб. : у 3 ч. Київ : НАДУ, 2010. Ч. 3. 208 с.

220. Сіцінський Н. А. Державне управління забезпеченням національної безпеки України у зовнішньополітичній сфері в умовах європейської та євроатлантичної інтеграції : дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.02. Київ, 2020. 545 с.

221. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник. [2-ге вид., доповн. і переробл.]. Київ : Правова єдність, 2010. 520 с.

222. Смілій І. А. Форми та методи діяльності державної міграційної служби України щодо протидії адміністративним правопорушенням іноземців. *Публічне право*. 2013. № 2 (10). С. 355–362.

223. Соболь Є. Ю., Палій В. В. Нормативно-правові засади закріплення адміністративно-правових обмежень прав і свобод людини при забезпеченні безпеки дорожнього руху органами Національної поліції України. *Актуальні проблеми правознавства*. 2023. № 4. С. 130–137. doi:10.35774/app2023.04.130.

224. Справа за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України «Про деякі питання здійснення керівництва у сферах

національної безпеки і оборони» : рішення Конституційного Суду України від 25 лют. 2009 р. № 5-рп/2009. Справа № 1-3/2009. *Офіційний вісник України*. 2009. № 17. Ст. 534.

225. Справа за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» : рішення Конституційного Суду України (Велика палата) від 14 лип. 2021 р. № 1-р/2021. Справа № 1-179/2019(4094/19). *Офіційний вісник України*. 2021. № 63. Ст. 3978.

226. Справа за конституційними скаргами Душенькевича Анатолія Володимировича, Франка Андрія Володимировича, Ярош Ірини Миколаївни щодо відповідності Конституції України (конституційності) абзацу другого частини першої статті 483 Митного кодексу України (щодо індивідуалізації юридичної відповідальності особи за митне правопорушення) : рішення Конституційного Суду України (Другий сенат) від 05 лип. 2023 р. № 5-р(П)/2023. Справа № 3-46/2022(95/22, 170/22, 233/22). *Офіційний вісник України*. 2023. № 72. Ст. 4142.

227. Сташків Б. І. Дискусійні питання теорії соціальних ризиків у праві соціального забезпечення. *Ukraine – EU. Modern technology, business and law : Collection of International Scientific Papers : in 2 parts* (Košice, Slovakia, March 30 – April 2, 2015). Chernihiv : CNUT, 2015. Part 2. С. 352–354.

228. Стеблянко А. В. Адміністративно-правові засади взаємодії правоохоронних органів з фінансовими установами щодо протидії легалізації злочинних доходів : дис. ... д-ра філос. : 081. Суми, 2021. 265 с.

229. Столбовий В. М. Нормативно-правове забезпечення службових правовідносин у сфері національної безпеки України. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 2. С. 120–124.

230. Столбовий В. М. Службові правовідносини у сфері національної безпеки України : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2019. 570 с.

231. Столбовий В. М. Службові правовідносини у сфері національної безпеки: адміністративно-правове регулювання : монографія. Київ : НА СБУ, 2019. 344 с.

232. Стрельченко О. Г., Островерхов Д. Ю. Адміністративно-правові методи адміністративної діяльності органів внутрішніх справ. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. Серія : Юридичні науки. 2015. Т. 3, вип. 1. С. 107–111.

233. Сухонос В. В. Функції прокуратури та їх співвідношення з діяльністю. *Підприємництво, господарство і право*. 2007. № 9. С. 94–99.

234. Тимченко Г. В. Ефективність законодавства як форми права. *Вісник Запорізького національного університету*. Серія : Юридичні науки. 2013. № 4. С. 36–42.

235. Ткаченко І. М. Функції держави: проблеми визначення. *Актуальні проблеми правознавства*. 2020. № 3 (23). С. 102–106. doi:10.35774/app2020.03.102.

236. Тополь Ю. О. Джерело та форма права: поняття, зміст, проблема співвідношення. *Університетські наукові записки*. 2012. № 1. С. 145–151.

237. Управління сталим розвитком регіональних систем : навч. наочний посіб. / В. М. Молоканова, А. В. Малієнко, М. М. Одновол, О. Б. Владико. Дніпро : НТУ «ДП», 2024. 105 с.

238. Фролов Ю. М. Правові засади діяльності вищих навчальних закладів в Україні. *Форум права*. 2013. № 1. С. 1079–1085.

239. Харитонов О. І. Адміністративно-правові відносини: концептуальні засади та правова природа : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2004. 435 с.

240. Хохлова І. В. Особливості адміністративно-правових методів управлінської діяльності у сфері забезпечення права громадян на здобуття вищої освіти. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія : Право. 2019. Вип. 56, т. 2. С. 47–50.

241. Хуторний Б. В. Механізми забезпечення національної безпеки в оборонній сфері : дис. ... д-ра філос. : 28. Київ, 2023. 196 с.
242. Цалан М. І., Галай Я. Я. Загострення продовольчої кризи у системі світового господарства як результат вторгнення Російської Федерації в Україну. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія : Міжнародні економічні відносини та світове господарство. 2022. Вип. 43. С. 155–161. doi:10.32782/2413-9971/2022-43-27.
243. Чубоха Н. Ф. Співвідношення категорій «форма» та «джерело» права. *Історико-правовий часопис*. 2018. № 2 (12). С. 105–110.
244. Чуйко З. Д. Конституційні основи національної безпеки України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Харків, 2007. 209 с.
245. Чумаченко С. В. Адміністративно-правовий статус суб'єктів забезпечення національної безпеки України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2017. 212 с.
246. Шай Р. Я. Принципи та форми реалізації функцій держави. *Вісник Національного університету Львівська політехніка*. Серія : Юридичні науки. 2014. Вип. 810. С. 116–123.
247. Шевченко М. М. Функції та завдання системи забезпечення національної безпеки України в сучасних умовах. *Науково-інформаційний вісник Академії національної безпеки*. 2014. № 3–4. С. 14–24.
248. Шестак В. С. Адміністративно-правові відносини у механізмі адміністративно-правового забезпечення реалізації культурної функції держави. *Право і безпека*. 2012. № 5. С. 120–125.
249. Шипілова Л. М. Порівняльний аналіз ключових понять і категорій основ національної безпеки України : дис. ... канд. політ. наук : 21.01.01. Київ, 2007. 178 с.
250. Шмерко О. П. Критерії та показники професійної компетентності студентів торгово-економічного профілю. *Вісник Національного університету оборони України*. 2012. № 6. С. 304–309.

251. Штеба Р. Ю. Державна політика у сфері забезпечення національної безпеки України : дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02. Харків, 2022. 206 с.

252. Щирук М. О. Адміністративно-правові інструменти забезпечення національної безпеки правоохоронними органами : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2022. 279 с.

253. Юшин С. О. Архетипіка реалізації інстинкту самозбереження держави шляхом забезпечення удосконалення її кадрової політики у сфері публічного управління. *Наукові перспективи*. 2024. № 5 (47). С. 283–296. doi:10.52058/2708-7530-2024-5(47)-283-296.

254. Яковлев І. П. Форми і методи публічного адміністрування у державній митній справі : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2016. 224 с.

255. Янчук А. В., Блистів Т. І., Колесник В. Т., Пригунов П. Я. Нормативно-правове забезпечення національної безпеки. *Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право*. 2016. № 1. С. 5–16.

256. Яровой Т. С. Суб'єкти державної політики у сфері національної безпеки України як опосередковані об'єкти лобістського впливу. *Публічне управління та місцеве самоврядування*. 2019. Вип. 4 (43). С. 31–36. doi:10.33287/101904.

257. An Act to establish the Department of Homeland Security, and for other purposes (“Homeland Security Act of 2002”). *Public Law*. 2002. 107–296. P. 2135–2321. [не чин. ред.].

258. An Act to establish the Department of Homeland Security, and for other purposes (“Homeland Security Act of 2002”) [Unofficial Version with Amendments through 30.09.2023]. URL: https://www.dhs.gov/sites/default/files/2023-11/23_0930_HSA-2002-updated.pdf.

259. An Act to promote the national security by providing for a Secretary of Defense; for a National Military Establishment; for a Department of the Army, a

Department of the Navy, and a Department of the Air Force; and for the coordination of the activities of the National Military Establishment with other departments and agencies of the Government concerned with the national security(“National Security Act of 1947”) [Unofficial Version with Amendments through 22.12.2023]. URL: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/COMPS-1493/pdf/COMPS-1493.pdf>.

260. An Act to reorganize the Department of Defense and strengthen civilian authority in the Department of Defense, to improve the military advice provided to the President, the National Security Council, and the Secretary of Defense, to place clear responsibility on the commanders of the unified and specified combatant commands for the accomplishment of missions assigned to those commands and ensure that the authority of those commanders is fully commensurate with that responsibility, to increase attention to the formulation of strategy and to contingency planning, to provide for more efficient use of defense resources, to improve joint officer management policies, otherwise to enhance the effectiveness of military operations and improve the management and administration of the Department of Defense, and for other purposes, 01.10.1986 (“Goldwater-Nichols Department of Defense Reorganization Act of 1986”).*Public law*.1986. 99–433. P. 992–1075b.

261. Baffes J., Mekonnen D. Risks in global food markets in six charts. *World Bank*. URL: <https://blogs.worldbank.org/en/developmenttalk/risks-in-global-food-markets-in-six-charts>.

262. Brussels Summit Communiqué, issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Brussels. 14.06.2021. URL: https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_185000.htm.

263. Brussels Summit Declaration, issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Brussels. 11–12.07.2018. URL: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_156624.htm.

264. Code de la défense (Version en vigueur au 01.12.2024).
URL: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006071307/.

265. Comprehensive Political Guidance, endorsed by NATO Heads of State and Government on 29.11.2006. URL: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_56425.htm.

266. Donohue L.K. The Limits of National Security. *American Criminal Law Review*. 2011. Vol. 48. P. 1573–1756.

267. Global Report on Food Crises: 2024. Rome: FSIN, 2024. 187 p.

268. Graceffo A. US National Security Threats to Watch in 2024. *The Epoch Times*. URL: <https://www.theepochtimes.com/opinion/us-national-security-threats-to-watch-in-2024-post-5558262>.

269. Henry D. UN goal of ending hunger by 2030 risks failure as global food crisis worsens. *World Bank*. URL: <https://forestsnews.cifor.org/83588/un-goal-of-ending-hunger-by-2030-risks-failure-as-global-food-crisis-worsens?fnl=en>.

270. Homeland Threat Assessment: 2024. Washington, D.C.: DHS, 2024. 27 p.

271. Implementation Plan on Security and Defence, 14.11.2016 № 14392/16.
URL: https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eugs_implementation_plan_st14392.en16_0.pdf.

272. Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale – 2013. Paris: Direction de l'information légale et administrative, 2013. 159 p.

273. Loi relative à la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense: Loi № 2023-703 du 01.08.2023. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000047914986/>.

274. London Declaration, issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in London 03–04.12.2019. URL: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_171584.htm.

275. Madrid Summit Declaration, issued by NATO Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Madrid 29.06.2022. URL: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_196951.htm.

276. Military expenditure (% of GDP). URL: <https://data.worldbank.org/indicator/MS.MIL.XPND.GD.ZS>.

277. Military expenditure (current USD). URL: https://data.worldbank.org/indicator/MS.MIL.XPND.CD?most_recent_value_desc=true.

278. National Security Strategy, 12.10.2022. Washington, D.C.: The White House, 2022. 48 p. URL: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf>.

279. NATO 2022 Strategic Concept, Adopted by Heads of State and Government at the NATO Summit in Madrid 29.06.2022. URL: https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/290622-strategic-concept.pdf.

280. NATO 2030: new technologies, new conflicts, new partnerships / Ed. by T. Tardy. *NDC Research Paper*. Rome : NATO Defense College, 2021. № 17. 47 p.

281. NATO in 2030 and what the future will bring – “Essential security, dynamic engagement”. *Nemzetbiztonsági Szemle*. 2019. Évf. 7, szám 4. P. 61-70. doi:10.32561/nsz.2019.4.5.

282. Petrelli N. NATO, strategy and net assessment. *NDC Policy Brief*. 2021. № 10. P. 1–4. URL: <https://www.ndc.nato.int/download/downloads.php?icode=692>.

283. Readiness Action Plan, 2014. URL: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_119353.htm.

284. Regulation (EU) № 2024/792 of the European Parliament and of the Council of 29.02.2024 establishing the Ukraine Facility. *Official Journal of the*

European Union. 2024. Series L. P. 1–24. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202400792.

285. Rekomendacjedo Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, 04.07.2024. URL: https://www.prezydent.pl/storage/file/core_files/2024/7/4/7fa9f08052b51758d6ed4e9a11a9d32d/REKOMENDACJE%20SBNRP%204%20lipca%202024.pdf.

286. Remarks in Kyiv by Secretary of Defense Lloyd J. Austin III on Ukraine's Fight for Freedom (As Delivered), 21.11.2024: As Delivered by Secretary of Defense Lloyd J. Austin III, Diplomatic Academy of Ukraine (Kyiv, Ukraine). URL: <https://www.defense.gov/News/Speeches/Speech/Article/3941283/remarks-in-kyiv-by-secretary-of-defense-lloyd-j-austin-iii-on-ukraines-fight-fo/>.

287. Rotshild E. What is security? *Daedalus*. 1995. Vol. 124 (3). P. 53–98.

288. Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe: A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy. Brussels: EEAS, 2016. 56 p.

289. Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, 12.05.2020. URL: https://www.bbn.gov.pl/ftp/dokumenty/Strategia_Bezpieczenstwa_Narodowego_RP_2020.pdf.

290. Strategic Shifts and NATO's new Strategic Concept / A. Gilli, M. Gilli, G. Grgić, M. Henke, A. Lanoszka, H. Meijer. *NDC Research Paper*. Rome: NATO Defense College, 2022. № 24. 55 p.

291. Stuart D.T. Constructing the Iron Cage: The 1947 National Security Act. *Affairs of State: The Interagency and National Security* / ed. by G. Marcella. Carlisle Barracks: SSI, 2008. P. 53–95.

292. Stuart D.T. Ministry of Fear: The 1947 National Security Act in Historical and Institutional Context. *International Studies Perspectives*. 2003. Vol. 4 (3). P. 293–313. doi:10.1111/1528-3577.403006.

293. Therrien-Tremblay A.-M. The NATO 2030 Initiative: Overview and Implications for Canada. *HillStudies*. 2022. № 2022-16-E. P. 1–20.

URL: <https://lop.parl.ca/staticfiles/PublicWebsite/Home/ResearchPublications/HillStudies/PDF/2022-16-E.pdf>.

294. Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13.12.2007 № 2007/C.

URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2007:306:FULL>.

295. Treaty on European Union, 07.02.1992 № 92/C. *Official Journal of the European Communities*. 1992. № C 191. P. 1–110.

296. Vilnius Summit Communiqué, issued by NATO Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Vilnius 11.07.2023. URL: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_217320.htm.

297. Wales Summit Declaration, issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Wales, 05.09.2014. URL: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm.

298. Warsaw Summit Communiqué, issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Warsaw 08–09.07.2016.

URL: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133169.htm.

299. Washington Summit Declaration, issued by the NATO Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Washington, D.C. 10.07.2024.

URL: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_227678.htm.

300. Weissbuch zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr, 30.06.2016. Berlin : Bundesministerium der Verteidigung, 2016. 142 s.

ДОДАТКИ

Додаток А

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.