

ЗМІСТ ФУНКЦІЇ ПЛАНУВАННЯ В ЗАБЕЗПЕЧЕННІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

CONTENTS OF THE PLANNING FUNCTION IN ENSURING NATIONAL SECURITY

Макаров С.О., здобувач

Науково-дослідний інститут публічного права

Стаття присвячена з'ясуванню актуального змісту функції планування в забезпеченні національної безпеки. Розкривається юридична сутність понять «функції», «функції держави», «планування», на підставі чого формулюється визначення поняття «функція планування забезпечення національної безпеки». Під плануванням забезпечення національної безпеки розуміється особлива функція держави, що виражається у системному процесі постановки цілей, розробки та впровадження комплексу заходів, спрямованих на прогнозування, попередження та ліквідацію реальних і потенційних загроз національній безпеці. Цей процес охоплює дію правових механізмів для запобігання, мінімізації та нейтралізації різних типів загроз (ризиків), які можуть порушити сталий та безпечний розвиток держави і суспільства, й охоплює як довгострокові, так і короткострокові стратегії, спрямовані на захист ключових інтересів держави та суспільства. Обґрунтовується, що функція планування в забезпеченні національної безпеки характеризується спрямованістю на досягнення конкретних цілей щодо забезпечення національної безпеки та ґрунтується на нормах чинного законодавства і принципах права. Також для цієї функції характерним є те, що вона передбачає розробку та впровадження комплексу взаємозалежних заходів і стратегій (довгострокових і короткострокових), що охоплюють усі рівні та види національної безпеки. Додатково звертається увага на те, що функція планування національної безпеки ґрунтується на ретельному аналізі поточних і потенційних загроз, а також на прогнозуванні їх можливого розвитку. Одним із основних аспектів цієї функції є детальний аналіз існуючих та можливих загроз (ризиків) для національної безпеки, включаючи процеси, пов'язані із забезпеченням такої безпеки. Розглядувана функція також має реалізовуватися як гнучкий і динамічний процес, здатний адаптуватися до змін як у внутрішніх, так і зовнішніх умовах забезпечення безпеки. Для функції планування національної безпеки характерним є також те, що вона охоплює всі рівні державної діяльності (від стратегічного до оперативного), а разом із тим включає координацію (взаємодію) між різними суб'єктами забезпечення національної безпеки. Також функція планування національної безпеки включає оптимальний розподіл і використання ресурсів з метою ефективного досягнення поставлених завдань у сфері національної безпеки. У висновках до статті узагальнюються результати дослідження.

Ключові слова: забезпечення національної безпеки, національна безпека, планування національної безпеки, функції держави, функція планування.

The article focuses on clarifying the contemporary understanding of the planning function in the context of national security. It explores the legal essence of key concepts such as "functions," "functions of the state," and "planning," and based on this analysis, it formulates a definition of the "function of planning for ensuring national security." Planning for ensuring national security is understood as a special function of the state, expressed in a systematic process of setting goals, developing, and implementing measures to predict, prevent, and eliminate real and potential threats to national security. This process involves the operation of legal mechanisms designed to prevent, minimize, and neutralize various types of threats or risks that could disrupt the sustainable and secure development of the state and society. It encompasses both long-term and short-term strategies aimed at safeguarding the key interests of the state and its citizens. This process involves the operation of legal mechanisms to prevent, minimize, and neutralize various threats or risks that could disrupt the sustainable and secure development of the state and society. It includes both long-term and short-term strategies aimed at safeguarding the key interests of the state and society. This function is distinguished by its focus on developing and implementing a coordinated set of interrelated measures and strategies that address all levels and types of national security. Additionally, it is based on a thorough analysis of current and potential threats, with an emphasis on forecasting their possible evolution. One of the key aspects of this function involves a thorough analysis of both existing and potential threats and risks to national security, including processes integral to maintaining such security. This function should be designed as a flexible and dynamic process, capable of adapting to shifts in both internal and external security conditions. Furthermore, the national security planning function encompasses all levels of state activity, from strategic to operational, and requires effective coordination and interaction among various national security actors. Additionally, it involves the optimal allocation and utilization of resources to achieve the established objectives in the field of national security. The conclusion of the article encapsulates the study's findings.

Key words: ensuring national security, functions of the state, national security planning, national security, planning function.

Постановка проблеми. Наразі Україна знаходиться на якісно новому етапі розвитку, прагнучи й надалі розвиватися як сучасна правова і демократична держава, котра прагне стати повноправним членом Європейського Союзу та Північноатлантичного Альянсу, й при цьому намагаючись зберегти свій суверенітет і незалежність в умовах повномасштабної війни, що триває. Перебуваючи у відповідних умовах держава потребує вдосконалення парадигми забезпечення національної безпеки, які відповідатимуть усталеним стратегічним національним інтересам (перш за все, розвиток правопорядку, культивування людиноцентризму у функціонуванні системи публічної адміністрації, інтеграція в європейську та євроатлантичну спільноту, а також є найважливішим завданням існування держави, яка знову актуалізувалася за багато десятиліть (через те, що з 2014 року суверенітет України був поставлений під сумнів).

Разом із тим, ключовим аспектом забезпечення національної безпеки в таких кризових умовах є насамперед реалізація функції планування цієї забезпечувальної діяльності, зміст сутності якої на сьогоднішній день залишається малодослідженим серед науковців питанням.

Вказане складає собою серйозну теоретичну та практичну проблему, адже вдосконалення парадигми забезпечення національної безпеки в умовах критичної невизначеності обставин стану національної безпеки можливе лише на підставі точного розуміння сучасних засад планування національної безпеки, що відображають підстави, умови та інші характеристики функції планування державою національної безпеки. Враховуючи викладене можемо констатувати актуальність потреби з'ясування сутнісного змісту функції планування в забезпеченні національної безпеки.

Аналіз наукової літератури та невирішені раніше питання. Критичний аналіз наявної наукової літератури дозволяє дійти висновку, що на сьогоднішній день багатьма ученими і дослідниками (серед яких О.І. Безпалова, Л.Р. Біла-Гіунова, М.С. Буцан, Й.І. Горінецький, І.В. Кріцак, П.В. Онопенко, В.В. Сухонос, І.М. Ткаченко та ін. науковці) розкривався зміст функцій держави та адміністративно-правова характеристика функцій загалом. Разом із тим, слід констатувати, що по сьогодні відсутні наукові розвідки, в яких розкривалась би сутність функції планування в забезпеченні національної безпеки,

що є теоретичним і практичним питанням, яке потребує вирішення.

Метою статті уточнення сутності функції планування в забезпеченні національної безпеки. Для досягнення цієї мети слід виконати такі завдання: *завдання*: 1) розкрити юридичну сутність поняття функцій, а також функцій держави; 2) проаналізувати сутність «планування», а також окреслити ключові риси планування; 3) сформулювати визначення поняття «функція планування забезпечення національної безпеки»; 4) виокремити основні риси функції планування забезпечення національної безпеки.

Виклад основного матеріалу. Поняття «функція», яке широко використовується в різних науках, займає центральне місце у правовій науці, відбиваючи не лише специфіку правового регулювання, а й фундаментальні аспекти соціальних взаємодій, що піддаються правовому впливу. Враховуючи загальне юридичне значення поняття «функції» [1, с. 3] та адміністративно-правовий зміст поняття «функція» [2, с. 134], доходимо висновку, що 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.

Як особливий вид функцій у праві слід виділити функції держави. Враховуючи позиції учених стосовно змісту таких функцій [див., напр.: 3, с. 17-19; 4, с. 7; 5, с. 369; 6, с. 9] зазначимо, що саме поняття «функції держави», на відміну від родового поняття – «функції», є більш конкретизованим за своїм змістом, хоча і є багатограним, адже охоплює своїм змістом як внутрішні, так і зовнішні аспекти діяльності сучасної держави. Так, зважаючи на підходи до інтерпретації поняття «функції держави», які окреслили М.С. Буцан [7, с. 407], О.М. Полковніченко [8, с. 41] та І.М. Ткаченко [9, с. 104], можемо дійти висновку, що функції держави – це 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. Так, з огляду на сутнісний зміст понять «функцій», а також «функцій держави» можемо перейти до уточнення поняття «функція планування національної безпеки як функції держави». При цьому для більш глибокого розуміння змісту цього поняття необхідно спершу визначити сутнісний зміст планування загалом та планування національної безпеки, зокрема.

Зважаючи на позиції учених щодо змісту планування [див., напр.: 10, с. 68], доходимо висновку, що планування, як явище, є невід'ємною частиною управлінської діяльності, що відображає свідомий і цілеспрямований вплив на розвиток соціальних процесів та різноманітних соціальних явищ, що підлягають плануванню (отже, й правовому та організаційному упорядкуванню). Крім того, планування також може розумітися як комплекс дій, спрямованих на прогнозування, встановлення цілей і вибір шляхів їх досягнення, що повинні відповідати умовам зовнішнього та внутрішнього середовища, які можуть перманентно змінюватися.

Враховуючи викладене, зазначимо, що як процес, планування – це послідовність дій щодо постановки цілей, розробки способів та засобів їх досягнення, а також визначення ресурсів, необхідних для реалізації поставлених завдань. Отже, у процесі планування розробляються конкретні заходи та стратегії, створені задля реалізацію цілей, встановлених у межах загальної концепції плану-

вання. При цьому в юридичному сенсі планування є важливим явищем, інструментом у процесі регулювання дій суб'єктів права. У цьому контексті зазначимо, що планування юридично значимих дій формує регулятивну основу, що визначає порядок реалізації тих чи інших прав та обов'язків, що у свою чергу дозволяє забезпечувати передбачуваність та гармонійну сталість правових відносин, створюючи умови для реалізації правових норм на практиці.

Уточнивши сутність планування можемо перейти до визначення поняття «планування забезпечення національної безпеки». Критично аналізуючи позиції учених стосовно сутності поняття «безпека» та «забезпечення національної безпеки» [див., напр.: 11, с. 54-57; 12, с. 51, 99; 13, с. 57; 14, с. 24] зазначимо, що національна безпека – це рівень захищеності, який впливає на індивідуальну безпеку та взаємопов'язаний (перебуваючи у кореляційному зв'язку) з глобальною безпекою. Тому можна зробити висновок, що планування забезпечення національної безпеки є однією з функцій держави, яка полягає у системному процесі постановки цілей, розробки та впровадження комплексу заходів, спрямованих на прогнозування, попередження та ліквідацію реальних і потенційних загроз національній безпеці. Означений процес включає правові механізми для запобігання, мінімізації та нейтралізації різних типів загроз (ризиків), які можуть порушити сталий та безпечний розвиток держави і суспільства, й охоплює як довгострокові, так і короткострокові стратегії, спрямовані на захист ключових інтересів держави та суспільства (насамперед, національних інтересів).

На підставі викладеного можна зробити висновок, що плануванню забезпечення національної безпеки, як особливій функції держави, властиві такі вісім характеристик: перша – функція планування національної безпеки спрямована на досягнення конкретних цілей щодо забезпечення національної безпеки, які формуються на основі аналізу поточних і прогнозованих загроз, а також з урахуванням стратегічних інтересів держави. Друга – функція планування національної безпеки передбачає розробку та впровадження комплексу взаємозалежних заходів і стратегій, які охоплюють усі рівні та види безпеки. Слід підкреслити, що ефективність виконання державою цієї функції залежить від здатності держави своєчасно розробляти та оптимально реалізовувати комплекс взаємопов'язаних заходів і стратегій, спрямованих на забезпечення національної безпеки, охоплюючи всі рівні безпеки (від індивідуальної до глобальної), а також різні види національної безпеки (приміром, економічну, соціальну, продовольчу, екологічну та інші). Третя – функція планування національної безпеки включає як довгострокові, так і короткострокові стратегії. Стосовно довгострокових стратегій слід зазначити, що вони орієнтовані на забезпечення сталого розвитку та стабільності держави в майбутньому, охоплюючи значні часові періоди, що вимірюються роками чи десятиліттями, при цьому враховуючи прогнози щодо стану безпеки в державі та глобальні тенденції у сфері національної безпеки. Короткострокові стратегії, з іншого боку, спрямовані на вирішення невідкладних завдань та реагування на актуальні загрози безпеці. Зазначимо, що поєднання короткострокових і довгострокових підходів до планування забезпечує належну цілісність функціонування системи забезпечення національної безпеки, що надає державі необхідну гнучкість і оперативність у діях, дозволяючи швидко адаптуватися до змін у безпековій обстановці, а також зменшувати наслідки виникаючих загроз, своєчасно реагуючи на фактори, що можуть загрожувати існуванню та розвитку держави і суспільства. Четверта – функція планування національної безпеки базується на ретельному аналізі поточних і потенційних загроз, а також на прогнозуванні їх можливого розвитку. Одним із основних аспектів цієї

функції є детальний аналіз існуючих та можливих загроз (ризиків) для національної безпеки, включаючи процеси, пов'язані із забезпеченням такої безпеки. Цей процес зазвичай охоплює збір, обробку та аналіз даних про різні загрози (як внутрішні, так і зовнішні), а також прогнозування можливого їх розвитку. На практиці аналіз загроз (ризиків) дозволяє виявити слабкі місця в системі забезпечення національної безпеки та своєчасно розробити відповідні заходи для їх усунення або, у випадках, коли усунення є неможливим, мінімізувати їх негативний вплив. Прогнозування, своєю чергою, допомагає державі заздалегідь підготуватися до можливих сценаріїв розвитку несприятливих подій і зменшити ймовірність виникнення кризових ситуацій, що становлять загрозу для безпеки. П'ята – функція планування національної безпеки має реалізовуватися як гнучкий і динамічний процес, здатний адаптуватися до змін як у внутрішніх, так і зовнішніх умовах забезпечення безпеки. Це означає, що всі стратегічні плани з розробки та реалізації заходів щодо національної безпеки повинні регулярно переглядатися і коригуватися відповідно до змін у політичній, економічній, соціальній або міжнародній безпеці. Важливо підкреслити, що забезпечення такої гнучкості дозволяє державі оперативного реагувати на нові загрози та зміни в умовах, забезпечуючи таким чином стійкість і безперервність у досягненні цілей та виконанні завдань стосовно забезпечення національної безпеки. Шоста – функція планування національної безпеки охоплює всі рівні державної діяльності (від стратегічного до оперативного), а разом із тим включає координацію (взаємодію) між різними органами публічної служби, інститутами (включаючи громадянське суспільство та міжнародні організації) й іншими державами та їх об'єднаннями. Стратегічне планування встановлює основні напрями і цілі забезпечення національної безпеки, тоді як оперативне планування визначає конкретні дії та заходи для досягнення означених цілей. Особливе значення в цьому процесі має координація між різними суб'єктами публічної адміністрації, інститутами, а також іншими державами та їх об'єднаннями, адже така взаємодія забезпечує узгоджений і комплексний підхід до забезпечення національної безпеки. Вказане, як вбачається, дозволяє уникнути дублювання зусиль і підвищити ефективність дій держави в цій сфері через об'єднання ресурсів і потенціалу відповідних суб'єктів. Сьома – функція планування національної безпеки здійснюється в межах чинних нормативно-правових актів, включаючи норми міжнародного права, що діють в Україні, і з урахуванням принципів права. Важливо підкреслити, що цей процес має юридичне значення і є частиною правового режиму забезпечення національної безпеки, що робить його складовою правопорядку. У правовій та демократичній державі планування національної безпеки повинно відбуватися в рамках чинного законодавства і з урахуванням вимог загальних, галузевих і інституційних правових принципів. Восьма – функція планування національної безпеки включає оптимальний розподіл і використання ресурсів (насамперед, матеріальних, фінансових, людських та ін.) з метою досягнення поставлених завдань у сфері національної безпеки. Ця характеристика планування має особливе значення, адже забезпечення національної безпеки

вимагає значних фінансових витрат. Згідно з даними Стокгольмського міжнародного інституту досліджень проблем миру, у 2022 р. середній рівень військових витрат у світі складав 2,3% від ВВП (для порівняння, у 1962 р. цей показник становив 6,3% від ВВП). Лідерами за обсягом військових витрат у співвідношенні до ВВП у 2022 році стали Україна (33,5% ВВП), Саудівська Аравія (7,4% ВВП), а також Катар (7,0% ВВП). У тому ж році Сполучені Штати Америки витрачали на оборону 3,5% ВВП, а Німеччина – 1,4% ВВП [15]. Між тим у 1977 р. загальні військові витрати у світі становили 262,12 мільярда доларів США, тоді як у 2022 р. вони зросли до 2,21 трильйона доларів США [16]. Таким чином, очевидно, що врахування під час планування того факту, що ефективно управління ресурсами дозволяє досягати поставлених цілей та виконувати завдання щодо забезпечення національної безпеки з мінімальними витратами, безпосереднім чином сприяє збереженню фінансово-економічного та іншого ресурсного потенціалу як держави, так і її партнерів у цій важливій сфері.

Висновки. Узагальнюючи викладене, слід зазначити, що функції держави – це найважливіша характеристика сучасної правової та демократичної держави, яка (тобто, властивість держави) характеризується наступними особливостями: загальна суспільна та юридична значимість; об'єктивна обумовленість; динамічність; комплексність; специфічність (в тому сенсі, що кожна функція держави має особливу сферу застосування); об'єктивність в організаційно-правовій формі; цільова спрямованість. Серед таких функцій особливе місце займає саме функція планування забезпечення національної безпеки. При цьому слід мати на увазі, що в узагальненому вигляді планування забезпечення національної безпеки можна визначити як системний процес постановки цілей, розробки та реалізації заходів та механізмів для запобігання, мінімізації та нейтралізації загроз (ризиків), здатних порушити сталий та безпечний (у соціальному, економічному, політичному, екологічному та ін. вимірах) розвиток держави та суспільства. Означений процес, як убачається, ґрунтується на детальному аналізі поточних та потенційних загроз (ризиків), а також на координації дій різних органів публічної служби та інституцій у рамках єдиної стратегії, реалізація якої має посилити (відновити) належний стан національної безпеки. Таким чином, для функції планування забезпечення національної безпеки характерними є такі характеристики: правова нормативність (відповідність чинному законодавству та принципам права); цільоспрямованість; комплексність об'єктивності (передбачає розробку та впровадження комплексу взаємозалежних заходів та стратегій); безперервність (хоча планування загалом і передбачає здійснення заходів щодо забезпечення національної безпеки як у довгостроковій, так і в короткостроковій перспективі); аналітичність та прогнозованість (оскільки планування повсякчас передбачає детальний аналіз поточних та потенційних загроз, а також стратегічне моделювання реагування на відповідні реальні та потенційні ризики); гнучкість та адаптивність; багаторівневність та координованість (взаємодія); оптимальність (оптимізація використання ресурсів, спрямованих на відповідну забезпечувальну діяльність).

ЛІТЕРАТУРА

1. Сухонос В.В. Функції прокуратури та їх співвідношення з діяльністю. *Підприємництво, господарство і право*. 2007. № 9. С. 94-99.
2. Біла-Тіунова Л.Р. Функції Національного агентства з питань державної служби України. *Наукові праці Національного університету Одеська юридична академія*. 2011. № 10. С. 134-145.
3. Безпалова О.І. Адміністративно-правовий механізм реалізації правоохоронної функції держави: монографія. Харків: ХНУВС, 2014. 544 с.
4. Горінецький Й.І. Правоохоронна функція держав Центральної Європи: теоретичні і практичні аспекти: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2005. 20 с.
5. 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.

6. Онопенко П.В. Правоохоронні функції української держави: зміст і реалізація: автореф. дис. ... кан. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2005. 16 с.
7. 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.
8. Полковніченко О.М. Сутність та зміст правоохоронної функції держави. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2011. № 3 (54). С. 39-43.
9. Ткаченко І.М. Функції держави: проблеми визначення. *Актуальні проблеми правознавства*. 2020. № 3 (23). С. 102-106. doi:10.35774/app2020.03.102.
10. 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.
11. Rotshild E. What is security? *Daedalus*. 1995. Vol. 124 (3). P. 53-98.
12. Кобко Є.В. Адміністративно-правовий механізм забезпечення національної безпеки держави: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2023. 400 с.
13. Павлютін Ю.М. Організація публічного адміністрування у сфері забезпечення національної безпеки України: монографія. Одеса: ВД «Гельветика», 2021. 452 с.
14. Чуйко З.Д. Конституційні основи національної безпеки України: дис. ... кандж. юрид. наук: 12.00.02. Харків, 2007. 209 с.
15. Military expenditure (% of GDP). URL: <https://data.worldbank.org/indicator/MS.MIL.XPND.GD.ZS>
16. Military expenditure (current USD). URL: https://data.worldbank.org/indicator/MS.MIL.XPND.CD?most_recent_value_desc=true.