

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2024.4.25>

МАКАРОВ Є.О.

**ОСНОВНІ РИЗИКИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ
ЗА ДОПОМОГОЮ ФУНКЦІЇ ПЛАНУВАННЯ****MAIN RISKS OF ENSURING NATIONAL SECURITY USING
THE SCHEDULING FUNCTION**

Стаття присвячена з'ясуванню змісту та переліку ключових ризиків забезпечення національної безпеки за допомогою функції планування. Автором формулюється визначення поняття «ризиків» та на підставі цього окреслюється визначення поняття «ризиків забезпечення національної безпеки за допомогою функції планування». Під такими ризиками пропонується розуміти 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 основних ризиків забезпечення національної безпеки за допомогою функції планування віднесено: ризики суперечності колективного та індивідуального блага; ризики неоднозначності безпекових наслідків дій та рішень органів публічної служби (їх посадових осіб); ризики несвоєчасності реагування на погіршення стану національної безпеки України (тобто, ризики реактивного підходу в плануванні національної безпеки); кадрові ризики забезпечення національної безпеки за допомогою функції планування; ризики неповноти та неточності інформації, яка важлива для планування забезпечення національної безпеки; ризики політичної нестабільності у контексті планування забезпечення національної безпеки; ризики неузгодженості дій між різними органами влади у контексті планування національної безпеки; ризики технологічної вразливості у питаннях планування національної безпеки; ризики недостатнього фінансування реалізації державою функцій планування національної безпеки; ризики недостатності нормативно-правового забезпечення реалізації державою функцій планування національної безпеки. У висновках до статті узагальнюються результати проведеного дослідження, а також пропонується створення та схвалення Концепції планування національної безпеки, в якій буде окрема увага приділятися ризикам планування національної безпеки, а також основним заходам з мінімізації таких ризиків.

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

The article focuses on clarifying and listing the key risks associated with ensuring national security through the planning function. The author offers a definition of the concept of 'risks' and, based on this, formulates the definition of 'risks in ensuring national security through the planning function.' These risks are understood as potential adverse events, factors, or circumstances that may arise during the development, adoption, and implementation of strategies and measures aimed at protecting and defending national interests. Such risks can lead to deviations from established objectives, a reduction in effectiveness, or even the inability to achieve planned outcomes in the field of national security. Key risks in the process of ensuring national security through planning include the conflict between collective and individual interests, as well as ambiguity in the consequences of actions and decisions made by public service bodies and their security officials. An additional significant risk is the untimely response to deteriorating national security conditions, often described as the 'reactive approach' risk in planning. Other

risks involve personnel-related challenges in national security planning, incomplete or inaccurate information vital for the process, and political instability. These risks are compounded by inconsistencies between different authorities, technological vulnerabilities, insufficient funding, and gaps in the regulatory framework governing the planning function. The article concludes by summarizing the study's findings and recommending the development and approval of a National Security Planning Concept. This concept should specifically address the risks associated with national security planning and outline key measures to mitigate them. Among the proposed risk mitigation measures are several critical strategies: promoting the practice of timely planning based on continuous monitoring, forecasting, and strategic decision-making in the realm of state planning for national security; emphasizing the training and retraining of personnel, ensuring their professional growth, and implementing anti-corruption measures to foster high motivation among relevant employees. Additionally, the article advocates for optimizing the organizational foundations and operational mechanisms of interdepartmental cooperation on national security planning. This includes ensuring a clear allocation of responsibilities among public service bodies and their officials. Finally, the creation of an institutional framework, potentially supported by an online platform for specific functions and information sharing, is proposed to enable rapid and coordinated responses to emerging threats through the effective execution of the planning function.

Key words: *ensuring national security, national security planning, national security, planning function, risks.*

Постановка проблеми. Хоча національна безпека зазвичай асоціюється із захищеністю, варто погодитися із З.Д. Чуйко, що в XXI ст. рівень і різноманітність загроз для національної безпеки (та інших рівнів безпеки) зростають, а значна частина таких загроз, на жаль, залишається поза увагою держави. У зв'язку з цим на сучасному етапі державотворення національна безпека повинна охоплювати всі аспекти державної політики та всі сфери суспільного життя, де загрози людині, державі та суспільству перевищують допустимі межі. Вказане обумовлює підняття питання про захист суспільства не лише від зовнішніх загроз, але й від самого себе, а також від дій держави. У цьому сенсі учена вказує на необхідність захисту від непродуманих, стратегічно хибних рішень у сферах політики, економіки, науки, які можуть прямо або опосередковано призвести до критичних ситуацій, катастроф та інших руйнівних наслідків [1, с. 27]. Враховуючи це, а також те, що небезпеку вчені трактують як ймовірність завдання шкоди, яка виникає під впливом об'єктивних і суб'єктивних негативних чинників (й в разі її реалізації може призвести до виникнення загрози) [2, с. 26], зауважимо, що забезпечення національної безпеки за допомогою функції планування – це ризикована діяльність, яка є за своїм характером амбівалентною. Хоча планування спрямоване на посилення стану національної безпеки в Україні, воно може у результаті неналежної реалізації (також з огляду на ін. чинники), зробити об'єктивну національну безпеку більш уразливою відносно ризиків (загроз) безпекового характеру. У зв'язку із цим актуалізується потреба дослідження ризиків забезпечення національної безпеки за допомогою функції планування.

Аналіз наукової літератури та невирішені раніше питання. У процесі критичного аналізу наявної наукової літератури можемо помітити, що по сьогодні юристи-адміністративісти ще не приділяли уваги з'ясуванню змісту та структури ризиків забезпечення національної безпеки за допомогою функції планування. Поряд із тим, слід зауважити, що українськими ученими вже розкривався сутнісний зміст ризиків і ризиків планування (серед яких: А.А. Лагно [2], А.І. Масло [3], В.Л. Никитчук [4], Б.І. Сташків [5], Т.М. Королюк [6] та ін.). Крім того, окрему проблематику ризиків забезпечення національної безпеки розкривали у своїх наукових напрацюваннях М.П. Бутенко, Б.О. Ворович і О.Д. Розумний [7], С.Т. Вербицький та А.М. Іващенко [8], І.І. Гузик і Д.С. Кобилкін [9], С.Ф. Кривошликов і О.Д. Терещук [10] та ін. науковці. Отже, можемо констатувати наявність наукової основи для формування актуальної наукової думки стосовно сутності ризиків забезпечення національної безпеки за допомогою функції планування.

Метою статті є з'ясування змісту ключових груп ризиків забезпечення національної безпеки за допомогою функції планування. Для досягнення цієї мети необхідно виконати такі завдання: 1) з'ясувати сутнісний зміст ризику та сформулювати визначення поняття «ризиків забезпечення національної безпеки за допомогою функції планування»; 2) окреслити основні

групи ризиків, які стосуються забезпечення національної безпеки за допомогою функції планування; 3) узагальнити результати наукової розвідки.

Виклад основного матеріалу. Враховуючи підходи вчених до розуміння сутності ризиків [див., напр.: 4, с. 79; 3, с. 5; 6, с. 141-142; 5, 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.

Враховуючи викладене, зміст функції планування забезпечення національної безпеки, а також підходи учених до розуміння змісту ризиків планування в сфері національної безпеки [див., напр.: 7; 8; 10], 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:

1) 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;

2) 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.: 11, с. 36–37]. 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;

3) ризики несвоєчасності реагування на погіршення стану національної безпеки України (тобто, ризики реактивного підходу в плануванні національної безпеки [див., напр.: 12, с. 50]). Відповідні ризики пов'язані з реактивним підходом у плануванні, який ставить систему планування національної безпеки на позицію наздоганяючого реагування на відповідні загрози (ризик). 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;

4) 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: по-перше, браком кваліфікованих та досвідчених фахівців у сфері планування національної безпеки; по-друге, кадровою кризою у системі планування національної безпеки; по-третє, недостатністю мотивації персоналу, який займається плануванням національної безпеки; по-четверте, 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);

5) ризики неповноти та неточності інформації, яка важлива для планування забезпечення національної безпеки. Недолік 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;

б) 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.: 12, 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;

7) 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 функцій планування;

8) ризики технологічної вразливості у питаннях 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;

9) 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: по-перше, 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; по-друге, розвивати механізми ефективного розподілу ресурсів щодо системи суб'єктів, які виконують функцію планування національної безпеки;

10) 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 функцій 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.

Висновки. Підсумовуючи викладене, слід зазначити, що планування національної безпеки є невід’ємною функцією держави, спрямованою на забезпечення сталого розвитку суспільства та належне виконання її ряду інших завдань. Поряд із тим, слід мати на увазі, 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. 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.

Список використаних джерел:

1. Чуйко З.Д. Конституційні основи національної безпеки України: дис. ... кандж. юрид. наук: 12.00.02. Харків, 2007. 209 с.
2. Лагно А.А. Розпізнавання загроз і усунення ризиків у забезпеченні фінансової безпеки банківської системи України: дис. ... д-ра філос.: 07. Львів, 2023. 289 с.
3. Масло А.І. Економічна сутність, класифікація ризиків як об’єкту управління на біржовому товарному ринку. *Ефективна економіка*. 2016. № 1. С. 1–9.
4. Никитчук В.Л. Сутність ризику як об’єкта управлінського впливу на мікрорівні. *Фінанси очима студентів*: зб. матеріалів студент. наук.-практ. конф. (м. Харків, 3 листопада 2017 р.). Харків: ХНЕУ ім. С. Кузнеця, 2017. С. 78–79.
5. 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.
6. 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.
7. 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.
8. Івашенко А.М., Вербицький С.Т. Нормативно-правове забезпечення стратегічного планування (з досвіду Великої Британії і США). *Політичний менеджмент*. 2006. № 1 (16). С. 140–151.
9. 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 березня 2023 р.). Львів: ЛДУ БЖД, 2023. С. 392–395.
10. 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.

11. 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.

12. Житник О.М. Формування державної політики національної безпеки в умовах трансформацій у військовій сфері : дис. ... канд. наук. з держ. управл.: 25.00.02. Київ, 2021. 349 с.

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2024.4.26>

МАРЯНЯН А.Г.

ПОНЯТТЯ КОНТРОЛЬНО-НАГЛЯДОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПІДРОЗДІЛІВ ПРЕВЕНТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ

THE CONCEPT OF CONTROL AND SUPERVISION ACTIVITIES OF PREVENTIVE ACTIVITY UNITS OF THE NATIONAL POLICE

Стаття присвячена з'ясуванню сутнісного змісту контрольно-наглядової діяльності підрозділів превентивної діяльності Національної поліції України. На підставі аналізу норм законодавства встановлюється, що в теоретичному сенсі контролем є діяльність, яка передбачає реалізацію функції управління, що виражається у формі спостереження, перевірки та оцінки стану об'єктів або виконання інших завдань, з метою виявлення відповідності об'єкта контролю (його діяльності) встановленим нормам та стандартам, а також своєчасного вжиття заходів для забезпечення належного (насамперед правомірного) функціонування підконтрольного об'єкту. У свою чергу наглядом є особлива форма управлінської діяльності, спрямована на фіксацію відповідності (невідповідності) діяльності об'єкта, щодо якого застосовуються заходи нагляду, встановленим законодавчим вимогам, з метою забезпечення законності, публічного порядку, а також захисту прав та законних інтересів громадян. На основі визначень понять «контроль» і «нагляд» автором формулюється визначення поняття «контрольно-наглядова діяльність підрозділів превентивної діяльності Національної поліції», як особливої адміністративно-правової діяльності суб'єктів владних повноважень в сфері забезпечення правопорядку. Такою діяльністю пропонується розуміти комплексну, засновану на нормах законодавства та юридично значиму діяльність, в якій реалізується управлінська функція та яка спрямована на забезпечення законності, публічного порядку, захисту прав, свобод і законних інтересів людини шляхом систематичного спостереження, перевірки, оцінки діяльності об'єктів, щодо яких застосовуються контрольно-наглядові заходи, а також вжиття заходів щодо усунення виявлених порушень у діяльності таких об'єктів. У висновках до статті узагальнюються результати наукової розвідки та окреслюються ключові характеристики контрольно-наглядової діяльності підрозділів превентивної діяльності Національної поліції. Зазначається, що ця діяльність уособлює ідею державно-владного впливу на суб'єктів права як запобіжного механізму, спрямованого на підтримку стабільності й безпеки в суспільстві в результаті діяльності Нацполіції, втілюючи таким чином концепцію випереджального захисту правових цінностей, сприяючи своєчасному виявленню та нейтралізації різного типу ризиків, які можуть призвести до порушень закону. Для цієї діяльності характерна сукупність особливих рис, серед яких: адміністративно-правова природа цієї діяльності та обов'язковість її здійснення у відповідності до вимог ч. 2 ст. 19 Основного Закону України; має насамперед превентивну спрямованість об'єктивізації у практичній