

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ІНСТРУМЕНТИ ЗДІЙСНЕННЯ ПЛАНУВАННЯ
У СФЕРАХ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ****ADMINISTRATIVE AND LEGAL INSTRUMENTS FOR PLANNING
IN THE SPHERES OF NATIONAL SECURITY AND DEFENSE****Мещеряков М.О.
здобувач***Науково-дослідного інституту публічного права (Київ, Україна)*

ORCID ID: 0009-0007-1377-6843

Мета статті полягає у необхідності виділення та надання характеристики адміністративно-правових інструментів здійснення планування у сферах національної безпеки і оборони. Статтю присвячено проблемним питанням планування в сферах національної безпеки й оборони. Визначено, що планування є самостійним, цілісним методом забезпечення роботи вказаних сфер, його зміст складає комплекс інструментів, які мають адміністративно-правовий характер. Акцентовано, що такі інструменти є складовими процесами, операціями, об'єктами, за допомогою яких забезпечується організація формально-правових та управлінських умов, а також безпосереднє здійснення планування в сферах національної безпеки та оборони України. Наголошено, що комплексний огляд проводиться відповідно до довгострокових документів стратегічного планування, його результати мають важливе значення для формування концептуальних документів на більш низьких рівнях планової діяльності. Огляд, передусім, дозволяє визначити поточний стан справ складових елементів сектору оборони та національної безпеки, встановити їх відповідність розробленій загальнодержавній стратегічній візії та на підставі цього сформулювати подальші кроки удосконалення останніх. Доведено, що перелік інструментів планування безпосередньо залежить від сфери та суб'єктів застосування методу. Обґрунтовано, що адміністративно-правовими інструментами здійснення планування у сферах національної безпеки і оборони є: акти планування (письмово-юридичне вираження методу, яке консолідує відповідну стратегію роботи та розвитку секторів національної безпеки й оборони, а також конкретизує дії та заходи їх суб'єктів); комплексний огляд сектору безпеки і оборони (процедура оцінювання стану й готовності складових сектору безпеки та оборони до виконання завдань за призначенням); аналіз діяльності сектору безпеки та оборони (фактичні кількісні та якісні дані, що характеризують всі напрями національної безпеки й оборони); моніторинг і контроль виконання запланованих заходів (відслідковування процесу реалізації планів різного рівня й обсягів, а також корегування роботи суб'єктів реалізації з метою підвищення її результативності). Проведений аналіз дав змогу дійти висновку, що використання відповідних інструментів забезпечує здійснення ефективного планування у досліджуваній сфері суспільного життя, а отже, створює умови для належного захисту територіальної цілісності та незалежності країни.

Ключові слова: інструменти, адміністративно-правові інструменти, планування, національна безпека, національна оборона.

The purpose of the article is to highlight and characterize administrative and legal instruments for planning in the areas of national security and defense. The article examines the problematic issues of planning within the sectors of national security and defense. It is determined that planning is an independent, integrated method for ensuring the operation of these sectors, its content is a complex of administrative and legal instruments. It is emphasized that these instruments are constituent processes, operations, and objects through which formal legal and managerial conditions are organized, and through which the direct implementation of planning in Ukraine's national security and defense sectors is ensured. It was emphasized that the comprehensive review is carried out in accordance with long-term strategic planning documents, its results are important for the formation of conceptual documents at lower levels of planning activity. The review, first of all, allows to determine the current state of affairs of the constituent elements of the defense and national security sector, to establish their compliance with the developed national strategic vision and, on this basis, to formulate further steps for improving the latter. The study demonstrates that the range of planning instruments directly depends on the specific sphere and the subjects that using the method. It is substantiated that the administrative and legal instruments for planning in the national security and defense sectors include: planning acts (the written legal expression of the method, which consolidates the strategy for the work and development of the security and defense sectors and specifies the actions and measures of their subjects); comprehensive review of the security and defense sector (a procedure for assessing the state and readiness of the components of the security and defense sector to perform their assigned tasks); analysis of the security and defense sector (factual quantitative and qualitative data that characterizing all directions of national security and defense); monitoring and control of the implementation of planned measures (tracking the progress of various levels and scales of plans, as well as adjusting the work of the implementing entities in order to increase its effectiveness). The analysis leads to the conclusion that the use of these instruments ensures effective planning in the sectors of national security and defense, thereby creating the necessary conditions for the proper protection of the country's territorial integrity and independence.

Key words: instruments, administrative and legal instruments, planning, national security, national defense.

Актуальність теми. Незважаючи на той факт, що планування в сферах національної безпеки і оборони виступає самостійним, цілісним методом забезпечення вказаних секторів, його зміст складає комплекс інструментів, які носять адміністративно-правовий характер. Останні, являють собою складові процеси, операції, об'єкти, за допомогою яких забезпечується організація формально-правових та управлінських умов, а також безпосереднє здійснення планування в сферах національної безпеки та оборони України. Існує великий перелік прикладів подібних інструментів, кожен з яких має унікальні характеристики та призначення. Розкриттю сутності останніх і буде присвячено дане наукове дослідження.

Стан дослідження проблеми. Питання планування у різних сферах суспільного життя, досліджувались Н. В. Богдановою, Є. І. Бородіним, Н. Т. Гончаруком, Н. І. Клокар, Ю. В. Ковбасюком, Н. В. Любченко,

Ю. В. Мельником, Ю. П. Шаровим та іншими науковцями. Попри існування значного масиву наукових робіт, якісна розробка й дослідження адміністративно-правових інструментів здійснення планування безпосередньо в сферах національної безпеки й оборони ще й досі не проводилася.

Тому метою статті є: виділити та охарактеризувати адміністративно-правові інструменти здійснення планування у сферах національної безпеки і оборони.

Виклад основного матеріалу. Починаючи наукове дослідження відзначимо, що як правило, перелік інструментів планування прямо залежить від сфери та суб'єктів застосування методу. Так, науковці виділяють в цій якості: державну політику, різновиди документів планування, процеси управління та організації, проведення оцінок та моніторингу тощо [1; 2]. Аналізуючи планування в контексті кримінального процесу як метод розслідування

злочинів, Г. А. Хань наводить одну з наукових позицій де визначаються його наступні елементи: а) визначення безпосередніх цілей планування; б) виділення необхідних для з'ясування загальноверсійних питань; в) виявлення позаверсійних питань; г) ухвалення рішення про проведення конкретних оперативних і слідчих дій і встановлення їхньої оптимальної послідовності; д) визначення термінів, виконавців і тривалості намічених дій; е) складання узгодженого плану розслідування [3, с. 53].

На законодавчому рівні досить детально інструментарій планування висвітлюється в сфері містобудівної діяльності. Наприклад, в нечинному на сьогодні Законі України «Про планування і забудову територій» від 20 квітня 2000 року № 1699-III визначалось, що планування території включає в себе створення та впровадження містобудівної документації, ухвалення та реалізація відповідних рішень [4]. В актуальному Законі України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17 лютого 2011 року № 3038-VI вказано: планування і забудова територій – це діяльність державних органів, органів місцевого самоврядування, юридичних та фізичних осіб, яка передбачає: 1) прогнозування розвитку територій; 2) забезпечення раціонального розселення і визначення напрямів сталого розвитку територій; 3) обґрунтування розподілу земель за цільовим призначенням; 4) взаємоузгодження державних, громадських та приватних інтересів під час планування і забудови територій; 5) визначення і раціональне взаємне розташування зон житлової та громадської забудови, виробничих, транспортних, рекреаційних, природоохоронних, оздоровчих, історико-культурних та інших зон і об'єктів; 6) встановлення режиму забудови територій, на яких передбачено провадження містобудівної діяльності; 7) розроблення містобудівної та проектної документації, будівництво об'єктів; 8) реконструкцію існуючої забудови та територій; 9) збереження, створення та відновлення рекреаційних, природоохоронних, оздоровчих територій та об'єктів, ландшафтів, лісів, парків, скверів, окремих зелених насаджень; 10) створення та розвиток інженерно-транспортної інфраструктури; 10-1) створення безперешкодного життєвого середовища для осіб з обмеженими фізичними можливостями та інших маломобільних груп населення; 11) проведення моніторингу забудови; 12) ведення містобудівного кадастру; 13) здійснення контролю у сфері містобудування. Законом також визначено, що інструментом державного регулювання планування територій є містобудівна документація, яка поділяється на документацію державного, регіонального та місцевого рівнів. Містобудівна документація розробляється у формі електронного документа, формат якого визначається Кабінетом Міністрів України, на оновленій картографічній основі, облікованій у Державному картографо-геодезичному фонді України, в цифровій формі як набори тематичних геопросторових даних у Державній геодезичній референційній системі координат УСК-2000 і єдиній системі класифікації та кодування об'єктів містобудування для формування баз даних містобудівного кадастру [5].

На нашу думку, з огляду на наукові позиції, першим адміністративно-правовим інструментом слід виділити акти планування. Це спеціальні юридичні документи, які відрізняються від класичних нормативних, передусім, своєю внутрішньою наповненістю. Так, у дисертації С. В. Осауленко відмічається, що акти планування є актами управління, в них закріплюється порядок здійснення відповідних заходів, термін їх проведення, конкретні виконавці [6, с. 112]. В. М. Плішкін розглядає акт планування як різновид рішення органу місцевого самоврядування, змістом якого є система взаємопов'язаних, поєднаних загальною метою конкретно визначених завдань і заходів, котрі треба здійснити в указаний послідовності і встановлені строки конкретно визначених виконавцем [7, с. 451–452]. Згідно

визначення Т. О. Карабіна та Я. В. Лазура акти планування слід віднести до окремої групи актів, які видаються суб'єктами публічної адміністрації. Такі акти, вказують автори, не містять норми права, а стосуються персоніфікованого кола осіб, проте провадження в адміністративних судах стосовно них доцільно наблизити до провадження у справах щодо оскарження нормативно-правових актів. Це пов'язане із широким колом осіб, права яких може бути порушено, а відтак необхідністю публікувати оголошення про відкриття провадження, а також з необхідністю забезпечити можливість оскаржувати відповідний план протягом всього часу його дії [8].

Таким чином, акти планування – це документи юридичного характеру, яким притаманні наступні ознаки: 1) закріплюють не загальнообов'язкові правила поведінки, а лише констатують, описують відповідний порядок дій та заходів; 2) звертаються до конкретного адресата – суб'єктів, які відповідно до закону є уповноваженими реалізаторами передбачених в плані заходів; 3) сам по собі план не має юридичної сили до того моменту, поки не буде затверджений відповідним нормативно-правовим актом у встановленому законом порядку: указом, наказом, розпорядженням і таке інше. Отже, як інструмент здійснення планування в сферах національної безпеки і оборони акти планування – це письмово-юридичне вираження методу, яке консолідує відповідну стратегію роботи та розвитку секторів національної безпеки і оборони, а також конкретизує дії та заходи їх суб'єктів. Варто наголосити про багатоманітність актів планування, різновиди яких визначаються Законом України «Про національну безпеку України» від 21 червня 2018 року № 2469-VIII, а саме: стратегічні, акти середньострокового та короткострокового планування [9].

Наступним інструментом здійснення планування є комплексний огляд сектор безпеки і оборони. Це унікальна операція, яка застосовується саме в межах досліджуваних двох сфер. Згідно із Законом України «Про національну безпеку України» від 21 червня 2018 року № 2469-VIII комплексний огляд сектору безпеки і оборони – це процедура оцінювання стану і готовності складових сектору безпеки і оборони до виконання завдань за призначенням, за результатами якої розробляються та уточнюються концептуальні документи розвитку складових сектору безпеки і оборони та визначаються заходи, спрямовані на досягнення ними необхідних спроможностей до виконання завдань за призначенням у поточних і прогнозованих умовах безпекового середовища. Проведення комплексного огляду сектору безпеки і оборони здійснюється відповідно до Стратегії національної безпеки України та інших документів довгострокового планування. Процедура включає проведення: оборонного огляду, огляду громадської безпеки та цивільного захисту, огляду оборонно-промислового комплексу, огляду розвідувальних органів України, огляду загальнодержавної системи боротьби з тероризмом, огляду стану кіберзахисту державних інформаційних ресурсів та критичної інформаційної інфраструктури, огляду інтегрованого управління державним кордоном України [9].

Незважаючи на те, що комплексний огляд проводиться відповідно до довгострокових документів стратегічного планування, його результати мають важливе значення для формування концептуальних документів на більш низьких рівнях планової діяльності. Огляд, передусім, дозволяє визначити поточний стан справ складових елементів сектору оборони та національної безпеки, встановити їх відповідність розробленій загальнодержавній стратегічній візії та на підставі цього сформулювати подальші кроки удосконалення останніх.

Створення та затвердження актів планування, а тим більше проведення комплексного огляду було б неможливе без застосування такого інструменту, як аналіз діяльності сектору безпеки та оборони. Саме він пере-

дує оцінці та прогнозуванню відповідних стратегічних кроків. Як пише Я. В. Мочкош, слово «аналіз», (від грецького «analysis») означає розгляд, вивчення, наукове дослідження будь-якого явища чи об'єкта шляхом розчленування, розкладання цілого на його складові [10, с. 94]. Тобто, аналіз – це операція роботи з інформацією, яка полягає у дослідженні останньої та виділенні пріоритетних відомостей, а саме кількісних та якісних показників. Як інструмент здійснення планування в сферах національної безпеки і оборони, аналіз передбачає збір та розгляд відомостей про їх стан, ефективність роботи, рівень взаємодії суб'єктів, практичні результати та інші прикладні фактори функціонування. Результат аналізу – фактичні кількісні та якісні дані, що характеризують всі напрями національної безпеки та оборони в аспекті яких в подальшому плануватимуться відповідні дії та заходи.

Останніми інструментами здійснення планування в сферах національної безпеки і оборони є моніторинг та контроль. Незважаючи на те, що контроль загально використовується для забезпечення роботи вказаних секторів в цілому, його різновид також має місце у діяльності із планування, однак, невід'ємно до моніторингу. Це взаємопов'язані процеси, які дають можливість відслідковувати процес реалізації планів різного рівня та обсягів на предмет досягнення визначених в них цілей, а також корегувати роботу суб'єктів-реалізації з метою підвищення її результативності. Особливості моніторингу та контролю, як правило, виходять із змісту та цілей конкретного акту планування де визначається, яким саме чином має перевірятись стан його здійснення. Наприклад, в тексті чинної Стратегії кібербезпеки України передбачено частину 9, яка має назву «Виміри успіху (метрики)». В ній йдеться мова про те, що ефективність реалізації Стратегії визначається через постійний моніторинг її виконання та спирається на чітку систему індикаторів стану кібербезпеки. Індикатори визначають прогрес, якого досягли суб'єкти забезпечення кібербезпеки в реалізації Стратегії з таких питань, як: 1) виконання стратегічних завдань у межах цілей, визначених Стратегією (за кожним завданням); досягнення стратегічних цілей, визначених Стратегією

(за кожною ціллю); 2) рівень впливу заходів, що здійснюються в межах Стратегії, на національну систему кібербезпеки та цифрову трансформацію держави [11].

Посилення впливу національної системи кібербезпеки на суспільний розвиток визначається за такими критеріями: рівень довіри населення до держави щодо безпечності кіберпростору; формування безпечного інформаційного суспільства, в якому до заходів кібербезпеки, крім державних інституцій, залучені приватні суб'єкти та громадяни; рівень захищеності національних інтересів у сфері кібербезпеки (як приклад, рівень впливу на розвиток ситуації, пов'язаної з агресією Російської Федерації проти України). За допомогою розгалуженої системи індикаторів визначається стан досягнення умов для безпечного функціонування кіберпростору, його використання в інтересах особи, суспільства і держави. Крім того, за результатами реалізації Стратегії Україна у співпраці з приватним сектором та із залученням міжнародних партнерів у перспективі забезпечить: а) стійкість до кіберзагроз, підвищивши здатність державних органів, бізнесу і громадян захищати себе та реагувати на кіберзагрози; б) спроможність до ефективної протидії недружнім діям у кіберпросторі, забезпечивши їх швидке виявлення та розслідування, створення ефективної системи превентивних заходів щодо недопущення таких дій, а також можливість проведення наступальних операцій у кіберпросторі; в) розвиток кадрового потенціалу та інноваційного ринку кібербезпеки, що сприятиме створенню національних розробок на рівні кращих світових практик для забезпечення можливості протидіяти майбутнім кіберзагрозам [11].

Висновки. Отже, адміністративно-правовими інструментами здійснення планування у сферах національної безпеки й оборони є: акти планування; комплексний огляд сектору безпеки і оборони; аналіз діяльності сектору безпеки та оборони; моніторинг та контроль виконання запланованих заходів. Як вбачається, використання відповідних інструментів забезпечує здійснення ефективного планування у досліджуваній сфері суспільного життя, а відтак створює умови для належного захисту територіальної цілісності та незалежності країни.

ЛІТЕРАТУРА

1. Світовий О.М., Мовчанюк А.В., Дяченко М.І. Реформування адміністративно-територіального устрою в умовах децентралізації влади: проблеми та перспективи. *Право та державне управління*. 2020. № 3. С.157-161.
2. Радіонов Ю.Д. Прогнозування і планування як інструмент ефективного управління та використання бюджетних коштів. *Економіка України*. 2014. № 4 (629). С. 40–54.
3. Хань Г.А. Теоретичні засади планування та організації розслідування злочинів: дис... канд. юрид. наук. : 12.00.09. Донецьк: Донецький юридичний інститут Луганського державного університету внутрішніх справ. 2007. 221 с.
4. Про планування і забудову територій: закон від 20.04.2000 №1699-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2000. №31. Ст.250.
5. Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України від 17.02.2011 №3038-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. №34. Ст.343.
6. Осауленко С.В. Адміністративно-правовий статус Кабінету Міністрів України: дис... канд. юрид. наук. : 12.00.07. Одеса: Одеська національна юридична академія. 2010. 218 с.
7. Плішкін В. М. Теорія управління органами внутрішніх справ : підруч. В. М. Плішкін ; за ред. Ю. Ф. Кравченка. К. : Національна академія внутрішніх справ, 1999. 702 с.
8. Карабін Т.О., Лазур Я.В. Затвердження актів планування в структурі інституту інструментів діяльності публічної адміністрації. *Питання адміністративного права*. Кн. 2. відп. за вип. Н. Б. Писаренко. Х. : ООО «Оберіг», 2018. 182 с.
9. Про Національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018 №2469-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. №31. Ст.241.
10. Мочкош Я.В. Дослідження кількісних даних предмета посягання злочинів у сфері економіки: дис... канд. юрид. наук. : 12.00.09. Київ: Київський національний університет імені Тараса Шевченка. 2001. 181 с.
11. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 травня 2021 року «Про Стратегію кібербезпеки України»: указ, стратегія від 26.08.2021 №447/2021. *Офіційний вісник України*. 2021. №70. Ст.4417.