

УДК 351.86

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2022.3.80>**М. О. Мещеряков**

здобувач

Науково-дослідного інституту публічного права (Київ, Україна)

ORCID ID: 0009-0007-1377-6843

ПРИНЦИПИ ПЛАНУВАННЯ У СФЕРАХ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ УКРАЇНИ

Мета статті полягає у встановленні кола та розкритті сутності принципів планування у сферах національної безпеки і оборони. Статтю присвячено дослідженню одного із ключових інструментів забезпечення ефективного функціонування сфер національної безпеки і оборони – плануванню цієї галузі суспільного життя. Констатовано, що планування є основою для формування цілісної та ефективної системи захисту держави від внутрішніх і зовнішніх загроз, адже через нього визначаються стратегічні пріоритети безпекової політики, розподіляються ресурси, встановлюються цілі, завдання та механізми їх реалізації. Обґрунтовано, що такі принципи є однією з центральних та актуальних проблем теоретичних досліджень правового й державно-управлінського змісту. Аналіз наукових поглядів вчених дав змогу визначити принципи планування у сферах національної безпеки й оборони України як фундаментальні, імперативні, загальнообов'язкові, виражені в положеннях нормативно-правових актів різної юридичної сили нормативні положення, які передбачають вимоги та ідеї щодо регулювання суспільно-правових відносин, які виникають у досліджуваній сфері суспільного життя. Виокремлено й схарактеризовано такі принципи: законності планування (воно має реалізовуватися виключно тими суб'єктами, які мають на це визначені законодавством компетенцію та повноваження, й не передбачати злочинних цілей); прозорості (державна зобов'язана звітувати щодо обсягів використання ресурсів, визначених необхідними для потреб безпеки й оборони); структурованості та комплексності (у процесі планування необхідно враховувати різні фактори та ризики, які можуть вплинути на зазначені сектори); своєчасності та доцільності планів (планування не повинно мати формального характеру). Проведене дослідження засвідчило, що представлений перелік є більш розгорнутим і повним на відміну від законодавчо визначеного, адже він не лише декларує вихідні засади реалізації досліджуваного інструменту, а й пояснює суть вимог кожного з них.

Ключові слова: планування, національна безпека, національна оборона, принципи, правові принципи.

Актуальність теми. Одним із ключових інструментів забезпечення ефективного функціонування сфер національної безпеки і оборони є планування цієї галузі суспільного життя. Саме планування є основою для формування цілісної та ефективної системи захисту держави від внутрішніх і зовнішніх загроз, адже через нього визначаються стратегічні пріоритети безпекової політики, розподіляються ресурси, встановлюються цілі, завдання та механізми їх реалізації. Воно забезпечує узгодженість дій усіх суб'єктів сектору безпеки й оборони, сприяє раціональному

використанню фінансових, людських і матеріально-технічних ресурсів, а також створює умови для своєчасного реагування на кризові ситуації. Варто зауважити, що планування не є явищем хаотичним, адже воно будується на системі відправних начал, вихідних ідей, тобто принципів.

Стан дослідження проблеми. Принципи організації діяльності органів публічної влади є однією з центральних та актуальних проблем теоретичних досліджень правового та державно-управлінського змісту. Дане питання активно

розкривалось: В. М. Вакуленко, І. А. Грицяк, О. В. Євсюковою, О. В. Молодцовим, Б. А. Руснаком, С. Г. Серьогіним та іншими. Однак, широкий зміст та значне поле практичного вираження, виступають об'єктивною перепорою на шляху розкриття змісту принципів в усіх сферах суспільного життя та діяльності суб'єктів публічного адміністрування. Зокрема, категорія принципів є достатньо змістовно дослідженою у сферах національної безпеки і оборони України.

Саме тому **метою статті** є встановити коло та розкрити сутність принципів планування у сферах національної безпеки і оборони.

Виклад основного матеріалу. Термін «принцип» (з латинської «*principium*») означає основні, найзагальніші, вихідні положення, засоби, правила, що визначають природу і соціальну сутність явища, його спрямованість і найсуттєвіші властивості [1, с. 21]. У роботі В. Л. Федоренко запропоновано слушну думку про те, що принципи «є не тільки вихідним положенням певної теорії, вчення, але і керівною ідеєю чи основним правилом діяльності, основою устрою чи діяльності різних механізмів, у тому числі й соціальних» [2, с. 72–73]. Виходячи із загальної етимології принципи – це поняття, яким описується фундаментальний, базовий чинник роботи механізму, основоположне правило здійснення якоїсь діяльності, ключова ідея теорії або явища і таке інше.

Надаючи визначення змісту принципів в праві С. І. Хом'яченко, посилаючись на роботи В. В. Копейчикова констатує, що останні слід розглядати, як щось ґрунтовне, постійне; ідея, що має силу незалежно від часу та обставин; узагальнення, яке виведено із спостереження численних фактів і підтверджене практикою. «Принципи визначають нормоутворюючу і правозастосовну діяльність, координують функціонування механізму правового регулювання, є критеріями оцінки правності (правової природи) рішень органів держави і дій громадян, формують правове мислення і правову культуру, цементують систему права», – пише вчений [3; 4, с. 48]. Згідно тлумачення наведеного в роботах А. М. Колодія принципи права – це вихідні положення, крізь які проявляється зміст права як системи норм. Вони повинні відповідати характеру суспільних відносин, економічним, політичним, ідеологічним процесам, що відбуваються у

суспільстві. Така залежність, пише вчений, зумовлює характер правотворчості, зміст правових норм, способи й методи реалізації норм права [5, с. 21]. В дисертації О. М. Рудневої наголошено, що принципи права – це головні чинники, що визначають найважливіші структурні зв'язки у предметі, методі, механізмі правового регулювання всередині правової системи й поза нею (зв'язки із соціальним середовищем), які отримують офіційне і навіть неофіційне відображення у праві. Як регулятори суспільних відносин, вони мають також і загальну цілеспрямованість, бо багато в чому визначають перспективи розвитку не тільки права, а й суспільства, держави і тим самим сприяють усуненню прогалин або ж інших недоліків чинного законодавства [6, с. 79].

Тож, з огляду на зазначене вище можемо діти до висновку, що принципи планування у сферах національної безпеки і оборони України – це фундаментальні, імперативні, загальнообов'язкові, виражені в положеннях нормативно-правових актів різної юридичної сили нормативні положення, які несуть в собі вимоги та ідеї відносно регулювання суспільно-правових відносин, що виникають у досліджуваній сфері суспільного життя. Перелік даних принципів включає в себе:

– принцип законності планування. Законність виступає одним з універсальних принципів правової системи України, який пронизує всі сфери суспільного буття. За визначенням, наданим О. В. Павлишиним, законність – це виконання норм відповідно до встановленого законодавством порядку. Правозастосовний орган, вирішуючи справи, має керуватися нормою (сукупністю норм) права, які безпосередньо стосуються розглянутої справи, діяти в межах своєї компетенції, не ухилятися від застосування норми, а також не зупиняти дію норми довільно з певного приводу (застарілість, невідповідність місцевим умовам тощо) або під впливом особи (органу), не уповноваженої на те законом, а в разі порушень встановленого порядку, нести юридичну відповідальність. Доти, поки норма права не скасована, не змінена або не припинена в установленому законом порядку, вона є обов'язковою для правозастосовного органу [7, с. 33]. «Законність – це багатогранне і багатоаспектне явище, яке проявляється у вигляді принципу, методу і режиму і полягає в обов'язковому дотри-

манні і виконанні законів та підзаконних актів органами державної влади, місцевого самоврядування, посадовими особами, а також уповноваженими на те особами», – констатує О. П. Нагорний [8, с. 13]. Своєю чергою В. В. Ковальська пише: «Законність – це основа правопорядку в суспільстві, умова і необхідний елемент демократії, основа загальнолюдських цінностей, і, відповідно, суттєва база правової та загальної культури» [9, с. 48]. Відповідно до характеристики Л. В. Белої, поняття «законність» показує правову дійсність під кутом зору практичного здійснення права, ідейно-політичних основ правової системи, її зв'язків з ключовими суспільно-політичними інститутами, з політичним режимом даного суспільства та процесами державотворення в цілому. Автор особливо увагу приділяє питанню характеристики особливостей законності. Остання, на її думку, це особливий стан (режим), що виражений в юридичній діяльності. Сама по собі правозастосовча і правореалізаційна діяльність ще не є законністю. Вони відповідають законності, виступаючи не елементами її змісту, а її носіями. Автор підкреслює, що законність пов'язана з державним суверенітетом. Закони держави мають загальну обов'язковість. Це означає, що їх сила розповсюджується не тільки на державні органи, посадових осіб і громадян, але і на громадські організації та їх органи. Законність слід визначати як заснований на вивченні об'єктивних потреб суспільного розвитку метод державного управління суспільством. Законність як вимога, що походить від держави та її органів, виражена в організаторській та виховній діяльності, вона виступає в цьому випадку методом державного управління суспільством [10, с. 12]. Таким чином, законність – це загальний принцип життєдіяльності суспільства та держави, заснований на органічному, неухильному та суцільному слідуванні всіма суб'єктами права вимогам законодавства України, свідомому та сумлінному виконанні своїх суб'єктивних обов'язків, нешкідливому користуванні правами відносно інших учасників правовідносин. В контексті планування у сферах національної безпеки і оборони законність полягає в наступному: 1) планування має реалізовуватись виключно тими суб'єктами, які мають на це визначені законодавством компетенцію та повноваження; 2) заплановані заходи, операції та кроки повинні відповідати пов-

новаженням та компетенції суб'єктів, відносно яких стратегія функціонування та розвитку національної безпеки і оборони адресована. Не можуть ставитись задачі, які непридатні роботі відповідних сил безпеки і оборони; 3) планування не може передбачати постановку злочинних цілей; – принцип прозорості. Як пише М. І. Мельник, прозорість – це та характеристика, яка значною мірою впливає на визначення сутності влади, характер та результати її діяльності. Рівень прозорості влади – це показник рівня її демократичності, ступеню довіри громадян до обраної ними влади, потужний загальноносоціальний антикорупційний фактор. Автор доводить, що практика неповного і дозованого інформування суспільства з питань діяльності влади не відповідає стандартам демократичної держави. Вона унеможлиблює повноцінне функціонування основних демократичних інституцій, оскільки позбавляє можливості громадян належним чином реалізувати свої конституційні свободи та права, правильно оцінити діяльність державних органів, певних посадових осіб та політичних сил, які користуються владою у державі, а зрештою істотно вплинути на формування і функціонування основних владних структур. Така практика призводить до активізації корупційних процесів у владних структурах різних рівнів, оскільки закритість влади створює надзвичайно сприятливе середовище для її корупування [11, с. 45]. Тож, відповідно до вимог принципу прозорості, планування в сферах національної безпеки та оборони має відбуватись відкрито із обов'язковим інформуванням населення України, як про поточну ситуацію в зазначених секторах, так і кроки необхідні для їх вирішення. Окрім того, прозорість також ставить вимоги щодо механізму здійснення планування, який реалізується за рахунок таких форм та методів, які максимально відповідають інтересам держави і нації, а не забезпечують корупційні цілі бізнес та політичних еліт. Держава зобов'язана відповідати та звітувати перед суспільством щодо обсягів використання ресурсів, визначених необхідними для потреб безпеки та оборони з приводу їх цільового використання та повноти;

– принцип структурованості та комплексності. Вказана засада передбачає, що в процесі планування діяльності та розвитку сфер національної безпеки і оборони

враховуються різні фактори та ризики, які можуть вплинути на зазначені сектори. Крім того, плани, стратегії та програми мають визначати операції, заходи та дії уповноважених суб'єктів сил безпеки та оборони не тільки безпосередньо військового чи правоохоронного характеру, але й соціально-економічного, політичного тощо. За таких умов планування – це, передусім, інструмент передбачення всіх можливих варіантів розвитку безпекової ситуації в державі, а також її впливу на абсолютно кожен галузь суспільної життєдіяльності. Наприклад, досить яскраво даний момент відображено у положеннях Указу Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року "Про Стратегію національної безпеки України"» від 14 вересня 2020 року № 392/2020. Згідно з положеннями Стратегії, державний суверенітет, територіальна цілісність, демократичний конституційний лад та інші життєво важливі національні інтереси мають бути захищені також від невоєнних загроз з боку Російської Федерації та інших держав, зокрема спроб спровокувати внутрішні конфлікти. Враховується також те, що громадяни держави мають відчувати себе у безпеці. Україна рішуче налаштована на утвердження конституційного принципу верховенства права, рівності усіх перед законом. З метою реалізації конституційних принципів індивідуальної юридичної відповідальності та невідворотності покарання держава буде: а) рішуче протидіяти спробам розпалювання національної, расової чи релігійної ворожнечі та ненависті, приниження національної честі та гідності, образи почуттів громадян через їхні релігійні переконання, а також обмеженням прав або встановленню привілеїв за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, стану здоров'я, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками; б) рішуче протистояти гуманітарній агресії, розвивати українську культуру як основу консолідації української нації та зміцнення її ідентичності; в) забезпечувати реалізацію правоохоронними органами завдань кримінального провадження, зокрема, пов'язаних із розслідуванням кримінальних правопорушень, вчинених на тимчасово окупованій території України, а також у районах здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування зброй-

ної агресії Російської Федерації у Донецькій і Луганській областях; г) утверджувати принцип нульової толерантності до корупції, забезпечувати ефективну діяльність органів, які запобігають корупції та протидіють корупційним правопорушенням; д) забезпечувати прозорість, підзвітність державних органів, доброчесність посадових (службових) осіб, ефективний доступ до правосуддя, вдосконалювати досудове розслідування кримінальних правопорушень, судовий розгляд кримінальних проваджень та виконання призначених судами покарань; е) підвищувати ефективність державної політики у сферах захисту державного кордону України та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні, а також міграції [12];

– принцип своєчасності та доцільності планів. Виходячи з вимог даного принципу планування в сферах національної безпеки і оборони не повинно носити формального характеру, а передбачені стратегічними документами заходи не мають бути типовими та повторюваними. У кожному окремому випадку уповноважені суб'єкти зобов'язані підходити індивідуально до вирішення поточних та можливих проблем безпеки і оборони, корегувати їх в разі потреби та зміни об'єктивної дійсності, детермінуючих факторів.

Висновки. Тож, як вбачається, саме так виглядають принципи планування у сферах національної безпеки та оборони України. Представлений перелік є більш розгорнутим та повним, на відміну від законодавчо визначеного, адже не просто декларує вихідні засади реалізації досліджуваного інструменту, але й пояснює суть закладених в кожній з них вимог. Принципи є основою правової конструкції, котра визначає відповідно до яких цінностей планування в сферах національної безпеки та оборони слід провадити.

Список використаних джерел

1. Калиновський Б.В. Конституційні принципи місцевого самоврядування в Україні: дис... канд. юрид. наук. : 12.00.02. Київ: Національна академія внутрішніх справ України. 2004. 216 с.
2. Федоренко В. Верховенство права як основний принцип дієвості системи конституційного права України. *Вісник академії правових наук України*. 2008. №4(55). С.68-77.

3. Загальна теорія держави і права. За ред. В.В. Копейчикова. К.: Юрінком, 1997. С.109.
4. Хом'яченко С.І. Правове забезпечення контролю за використанням та охороною земель в Україні: дис... канд. юрид. наук. : 12.00.06. Київ: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького. 2004. 207 с.
5. Колодій А.М. Принципи права України. К.: Юрінком .1998. 144с.
6. Руднева О.М. Гендерна рівність у праві України: дис... канд. юрид. наук. : 12.00.01. Харків: Національна юридична Академія України імені Ярослава Мудрого. 2002. 178 с.
7. Павлишин О.В. Основні напрямки вдосконалення застосування норм права в Україні. *Часопис Київського університету права*. 2004. №4. С.32-36.
8. Нагорний О.П. Законність в адміністративній діяльності органів внутрішніх справ та шляхи її удосконалення: автореф... дис... канд. юрид. наук. : 12.00.07. Київ: Національна академія внутрішніх справ України. 2003. 21 с.
9. Ковальська В.В. Міліція в системі правоохоронних органів держави (адміністративно-правові аспекти): дис... д.ю.н. : 12.00.07. Київ: Київський міжнародний університет. 2008. 422 с.
10. Беляя Л.В. Удосконалення інституту юридичної відповідальності як фактор формування демократичної, соціальної, правової держави: автореф... дис... канд. юрид. наук. : 12.00.01. Київ: Інститут законодавства Верховної Ради України. 2009. 20 с.
11. Мельник М.І. Кримінологічні та кримінально-правові проблеми протидії корупції: дис... д.ю.н. : 12.00.08. Харків: Національний університет внутрішніх справ. 2002. 68 с.
12. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року «Про Стратегію національної безпеки України»: указ, стратегія від 14.09.2020 №392/2020. Офіційний вісник України. 2020. №75. Ст.127.

Meshcheriakov M. O. Principles of planning in the spheres of national security and defense of Ukraine

The purpose of the article is to establish the scope and reveal the essence of planning principles in the areas of national security and defense. The article is devoted to one of the key instruments for ensuring the effective functioning of the national security and defense sectors – planning within this sphere of public life. It is established that planning is the basis of formation of efficient system of state protection against internal and external threats, as it defines strategic priorities for security policy, allocates resources, establishes goals, objectives, and mechanisms for their implementation. It is substantiated that these principles are one of the central and most relevant issues in theoretical research of legal and public administration content. An analysis of scientific research made it possible to determine the principles of planning in Ukraine's national security and defense sectors as fundamental, imperative, and universally binding normative provisions. Expressed within legal acts of various judicial weights, these provisions stipulate requirements and concepts for regulating the socio-legal relations arising in this specific area of public life. The study identifies and characterizes the following principles: Legality of planning: planning must be implemented exclusively by entities possessing the legally defined competence and authority, and must not pursue illicit objectives; Transparency: the state is obliged to report on the volume of resource utilization designated for security and defense needs; Structural integrity and complexity: the planning process must account for diverse factors and risks that may impact these sectors; Timeliness and expediency of plans: planning must not be merely formal in nature. The conducted research demonstrates that the presented list is more comprehensive and detailed than the current legally defined framework, as it not only declares the fundamental starting points for implementing this instrument but also elucidates the essential requirements of each principle.

Key words: *planning, national security, national defense, principles, legal principles.*