

МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ВНУТРІШНІХ СПРАВ
Інститут заочного та дистанційного навчання

Кафедра адміністративного права і процесу

КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА
для здобуття ступеня вищої освіти магістра

*на тему: «Державна політика у сфері національної безпеки
в умовах воєнного стану»*

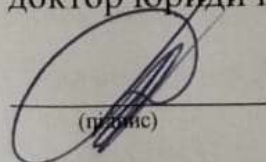
Виконав: здобувач 2 курсу 1 групи
Спеціальність 281 «Публічне
управління та адміністрування»
Знайдюк Артем Денисович
Індивідуальний навчальний план
№ 24-33 1.6 МПУА
Мобільний телефон: +38(096)0199945

Науковий керівник:

професор кафедри адміністративного
права і процесу, доктор юридичних
наук, професор
Доценко Олександр Сергійович

(підпис)

Кваліфікаційна робота допущена до захисту
«09» 12 2025 р., протокол № 8
завідувач адміністративного права і процесу
доктор юридичних наук, професор


(підпис)

Ігор ПАСТУХ

Київ 2026

ЗМІСТ

ВСТУП.....	3
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ.....	6
1.1. Загальна характеристика середовища формування та реалізації державної політики у сфері національної безпеки.....	6
1.2. Прийняття державно-управлінських рішень в умовах воєнного стану..	14
1.3. Міжнародний досвід формування та реалізації державної політики у воєнний час.....	20
Висновки до розділу 1.....	30
РОЗДІЛ 2. ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ.....	33
2.1. Формування та реалізація державної політики в умовах воєнного стану....	33
2.2. Концептуальні моделі публічного управління національною безпекою під час війни.....	43
2.3. Забезпечення національної безпеки в умовах правового режиму воєнного стану.....	55
Висновки до розділу 2.....	60
РОЗДІЛ 3. НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ.....	63
3.1. Механізм підвищення ефективності державної політики у сфері національної безпеки в умовах війни.....	63
3.2. Пріоритетні напрями підвищення ефективності державної політики у сфері національної безпеки в умовах правового режиму воєнного стану.....	67
Висновки до розділу 3.....	80
ВИСНОВКИ.....	84
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	88

ВСТУП

Актуальність теми дослідження зумовлена глибинними трансформаціями, яких зазнала система національної безпеки України в умовах повномасштабної збройної агресії російської федерації. Воєнний стан істотно змінив параметри функціонування публічної влади, механізми стратегічного планування, пріоритети державної політики та інституційні вимоги до сектору безпеки й оборони. Критично загострилися виклики, що охоплюють організаційні, управлінські, нормативні, економічні та суспільні виміри безпеки, що зумовлює потребу комплексного дослідження особливостей формування та реалізації державної політики у сфері національної безпеки в умовах війни.

Актуальність роботи посилюється тим, що національна система безпеки України перебуває у фазі інтенсивної інституційної перебудови. Розширення воєнних загроз, підвищена невизначеність, значне навантаження на публічне управління, необхідність мобілізації ресурсів та забезпечення стійкості держави потребують модернізації механізмів державного управління й оновлення нормативно-правової бази. Воєнний стан чітко продемонстрував обмеженість попередніх моделей політики, їхню фрагментарність та недостатню адаптивність, а також критичну потребу в інноваційних управлінських підходах, здатних забезпечити оперативність, узгодженість і результативність рішень у сфері національної безпеки.

Додатковим чинником актуальності є необхідність формування ефективної взаємодії між органами державної влади, органами місцевого самоврядування, сектором безпеки та оборони, інститутами громадянського суспільства й міжнародними партнерами України. Саме така взаємодія стала фундаментом стійкості України під час збройної агресії та забезпечила можливість реалізації заходів територіальної оборони, евакуації населення, підтримання безперервності економічних процесів та управлінських процедур. У цьому контексті постає потреба глибокого теоретичного осмислення ролі інституцій державної політики, їхньої функціональної спроможності та ресурсного забезпечення.

Метою дослідження є всебічне теоретико-правове й організаційне обґрунтування особливостей формування та реалізації державної політики у сфері національної безпеки в умовах воєнного стану, а також визначення механізмів її вдосконалення з метою зміцнення стійкості держави.

Для досягнення мети необхідно розв'язати такі дослідницькі завдання:

проаналізувати концептуальні засади державної політики у сфері національної безпеки та визначити зміст її ключових категорій у контексті правового режиму воєнного стану;

виявити і класифікувати основні загрози національній безпеці, зумовлені внутрішніми та зовнішніми чинниками, що визначають параметри реалізації державної політики у період війни;

визначити інституційні та управлінські особливості функціонування сектору безпеки й оборони в умовах воєнного стану;

дослідити механізми адаптації державної політики до умов високої невизначеності, а також визначити роль інноваційних управлінських форм у забезпеченні її ефективності;

охарактеризувати стан нормативно-правового регулювання сфери національної безпеки та виявити ключові прогалини, що ускладнюють реалізацію політики;

обґрунтувати напрями удосконалення державної політики у сфері національної безпеки, зокрема у вимірах стратегічного планування, фінансового забезпечення, управлінської координації та міжсекторної взаємодії.

Об'єкт дослідження – суспільні відносини, що виникають у процесі формування, організації та реалізації державної політики у сфері національної безпеки в умовах воєнного стану.

Предмет дослідження – державна політика у сфері національної безпеки в умовах воєнного стану.

Елементи наукової новизни полягають в: уточненні змісту категорій «державна політика в умовах воєнного стану» та «механізми публічного управління у період війни» із застосуванням рівневого та функціонального підходів, що дозволяє по-новому інтерпретувати взаємозв'язки між елементами

безпекової системи; систематизації внутрішніх і зовнішніх загроз національній безпеці, які визначають параметри функціонування державної політики в умовах воєнного стану; розкритті концепції інноваційних управлінських форм як ключового чинника забезпечення стійкості державної політики у воєнних умовах; обґрунтуванні необхідності інтегрованого підходу до стратегічного планування й оновлення нормативно-правового забезпечення у сфері національної безпеки; визначенні авторської системи критеріїв ефективності реалізації державної політики в умовах війни, що ґрунтується на поєднанні інституційної спроможності, адаптивності політики, стратегічної узгодженості та інноваційності управлінських рішень.

Методологічну основу дослідження становлять діалектичний метод, методи аналізу й синтезу, системно-структурний, формально-юридичний, порівняльно-правовий та прогностичний методи. Їх використання забезпечує повне та всебічне пізнання закономірностей формування і реалізації державної політики у сфері національної безпеки під час воєнного стану.

Практичне значення одержаних результатів полягає в можливості використання сформульованих висновків і пропозицій: у нормопроектувальній діяльності щодо вдосконалення законодавства у сфері національної безпеки; у практиці органів публічної влади під час планування та реалізації заходів безпеки й оборони; при розробленні стратегічних документів та управлінських рішень у сфері національної безпеки; у навчальному процесі закладів вищої освіти під час викладання дисциплін, пов'язаних з державним управлінням, національною безпекою та адміністративним правом; як теоретичної бази для подальших наукових досліджень у галузі публічного управління, безпекознавства та оборонного планування.

Таким чином, дослідження спрямоване на комплексне осмислення та обґрунтування механізмів реалізації державної політики у сфері національної безпеки в умовах воєнного стану, що має визначальне значення для забезпечення стійкості та конкурентоспроможності Української держави перед сучасними глобальними й регіональними безпековими викликами.

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

1.1. Загальна характеристика середовища формування та реалізації державної політики у сфері національної безпеки

Збройна агресія російської федерації проти України, яка розпочалася 24 лютого 2022 р., поставила під безпосередню загрозу саме існування української держави, її суверенітет і територіальну цілісність. На наше переконання, для системи формування й упровадження державної політики особливо вагомими наслідками цієї агресії стали, по-перше, безпосередня небезпека для життя та здоров'я громадян українського суспільства, а також істотні обмеження доступу до базових життєвих потреб у процесі реалізації державної політики, передусім коли йдеться про населення тимчасово окупованих територій. По-друге, масштабні пошкодження публічної інфраструктури, зокрема руйнування будівель, у яких розміщуються органи державного управління, їх матеріально-технічної бази, інформаційних ресурсів і інструментів реалізації державної політики. По-третє, вимушене масове внутрішнє переміщення та виїзд за кордон значної частини учасників публічного управлінського процесу, що спричинило суттєві втрати людського потенціалу, залученого до реалізації державної політики, насамперед громадян, представників органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Додатково слід відзначити загострення проблеми забезпечення належного доступу представників українського суспільства до суб'єктів формування й реалізації державної політики, а також порушення безперервності здійснення державної політики, що негативно позначається на стабільності державного управління. Важливим деструктивним чинником стала фактична втрата ефективного управлінського контролю на територіях, які опинилися під тимчасовою окупацією або перебувають у зоні активних бойових дій. Окремим проявом агресії є насильницькі спроби переорієнтації українських громадян на російські моделі здійснення державної політики, а також примусовий перехід на

російську мову під час офіційного та повсякденного спілкування. Нарешті, істотним негативним наслідком виявилось скорочення видатків державного й місцевих бюджетів, спрямованих на забезпечення функціонування системи публічного управління та адміністрування, що, у свою чергу, обмежує інституційну спроможність органів влади належним чином реагувати на виклики воєнного часу.

Формування й реалізація державної політики в умовах дії воєнного стану, безумовно, набувають специфічних рис і спираються на особливі механізми розвитку. Ці механізми, у свою чергу, вимагають окремого ґрунтовного наукового осмислення з метою напрацювання дієвих пропозицій щодо визначення пріоритетів та основних напрямів підвищення результативності управління державою в умовах протидії зовнішній агресії. Водночас для розв'язання окресленого завдання необхідно, по-перше, адекватно оцінити інституційні трансформації, що наразі відбуваються в Україні, а по-друге, окреслити коло першочергових змін, яких потребують як система ухвалення управлінських рішень, так і механізми розроблення стратегічних планів розвитку на загальнодержавному та регіональному рівнях.

Слід підкреслити, що в сучасний період загальнодержавним пріоритетом в Україні виступає вдосконалення державної політики в умовах воєнного стану, запобігання надзвичайним ситуаціям і мінімізація масштабів матеріальних, соціальних та інших втрат, спричинених військовими та пов'язаними з ними діями на території держави. Сьогодні, коли минуло вже вісім років від початку військової агресії та минуло сім місяців з моменту повномасштабного вторгнення, на українських землях остаточно стало очевидним, що досягнення сталого розвитку України та її регіонів можливе виключно за умови реального вдосконалення комплексної системи державного управління в період воєнного стану й подальшої ліквідації катастрофічних наслідків воєнних дій, здійснюваних агресивними державами-сусідами (при цьому не можна, безумовно, ігнорувати наслідки дій самопроголошеного білоруського режиму), зокрема шляхом своєчасного й ефективного застосування новітніх механізмів реалізації державної політики.

Варто зауважити, що розв'язання наукової проблеми, пов'язаної з ідентифікацією та оцінкою ризиків у сфері державного управління в умовах війни, перебуває у площині міждисциплінарної галузі знань «Публічне управління й адміністрування», а саме такого її напрямку, як державне управління у сфері соціально-економічної безпеки України в умовах воєнного стану, системність якого (управління) безпосередньо пов'язується зі специфікою форм реалізації державної політики в зазначеній сфері.

Щодо середовища вироблення державної політики, то, на нашу думку, воно характеризується певною послідовною парадигмальністю, суть якої полягає в тому, що результативність функціонування системи національної й цивільної безпеки прямо зумовлюється своєчасністю та ефективністю державного управління, а реалізація відповідної політики потребує обґрунтованого вибору належної концепції та набору стратегій, зокрема стосовно процесу формування цілісної системи державного управління в умовах воєнного стану.

Для впровадження нової стратегії сталого розвитку України та її регіонів, а також для здійснення виваженого реформування системи державного управління, як видається, є безпосередньо необхідною розробка таких моделей, методів (інструментів) і засобів прогнозування та запобігання, які передусім пов'язані з оцінюванням ризику, реалізацією превентивних заходів щодо недопущення загроз і забезпеченням державними інституціями належної готовності до реагування на можливі воєнні дії та їх наслідки [1, с. 93].

Погоджуємося з позицією В. Андропова [2], О. Кіфіна, С. Назаренка [3], С. Павлова [4], Р. Примуша [5] які обґрунтовано вважають, що безпека населення та територій, тобто прийнятний рівень захищеності населення в умовах війни, досягається шляхом управління ризиками, пов'язаними з воєнними лихами, а також техногенними ризиками, зумовленими аваріями та катастрофами як наслідком воєнних дій на тій чи іншій території. З огляду на це, як видається, можливо побудувати «дерево цілей» державного управління у сфері забезпечення безпеки під час війни, спрямування якого стосуватиметься передусім форм реалізації державної політики в умовах воєнного стану.

У межах окремої держави довгострокові цілі такого державного

управління визначаються на основі концепції її сталого розвитку (відповідна стратегія в Україні була схвалена ще у 2015 році), середньострокові цілі формулюються, виходячи з концепції прийнятного ризику, тоді як короткострокові цілі ґрунтуються на концепції виправданого ризику.

У контексті теоретичних досліджень група вчених – П. Волянський [6], В. Воротін [7], С. Домбровська [8], Г. Куц [9] та ін. – цілком обґрунтовано доходить висновку, що під ризиком воєнного стану слід розуміти ймовірність настання небажаних наслідків, зумовлених небезпечними діями, а під техногенним ризиком – можливість виникнення небажаних наслідків унаслідок небезпечних техногенних явищ (аварій і катастроф на об'єктах критичної інфраструктури).

Слід зазначити, що окремі науковці (В. Білоус, Н. Нижник, Г. Ситник [10]) цілком слушно пропонують розглядати реалізацію державної політики у межах функцій контролінгу, зауважуючи при цьому, що таке управління являє собою цілеспрямовану діяльність, спрямовану на запровадження найкращого з можливих способів підвищення рівня захисту до межі, яку суспільство визнає прийнятною, виходячи з наявних ресурсних та часових обмежень.

Окрім того, у процесі формування державної політики в умовах війни нерідко застосовується підхід, побудований на суб'єктивних оцінках, що фактично передбачає свідоме ігнорування соціально-економічних чинників, які значною мірою зумовлюють рівень безпеки окремої особи й суспільства загалом. Разом із тим орієнтований на практику науковий підхід до ухвалення управлінських рішень з метою забезпечення сталого розвитку суспільства та держави, тобто гарантування безпеки людини і навколишнього її середовища в умовах підвищення якості життя кожного індивіда, потребує зваженого й неупередженого мислення, що спирається на кількісний аналіз ризиків і можливих наслідків реалізації державної політики. Такі рішення ухвалюються в рамках функціонування системи державного управління в період війни.

Відповідно до чинних нормативно-правових актів держава є ключовим суб'єктом, відповідальним за гарантування та підтримання безпеки за умов здійснення воєнних дій і настання їх наслідків. У силу цього держава, реалізуючи зазначений статус, виконує свої функції через розгалужену систему органів

законодавчої, виконавчої та судової гілок влади, а також через громадські й інші об'єднання та організації, які здійснюють контроль-наглядові, у тому числі моніторингові, функції. З метою виконання таких функцій громадські та інші об'єднання й організації як важливі суб'єкти забезпечення захисту та безпеки громадян наділяються комплексом прав і обов'язків, необхідних для їх реалізації, що визначені у законодавстві [11].

Запорукою результативності вироблення державного управління в умовах воєнного стану є, безперечно, системний характер реалізації державної політики. Однак до того, як деталізувати складові такої системності, тобто з'ясувати, від яких чинників вона залежить, слід насамперед визначити зміст поняття «система». Так В. Бакуменко пропонує розуміти систему як сукупність взаємодіючих елементів, організованих у впорядковану ієрархічну структуру, що перебувають у певних взаємозв'язках один з одним і з зовнішнім середовищем [12]. Це трактування й дотепер слугує методологічною основою для його застосування у праві, економіці, сфері державного управління, соціології та в інших галузях знань.

Кожна система в процесі свого розвитку й функціонування неминуче орієнтується на певну мету. Зважаючи на об'єкт нашого дослідження, варто більш детально зупинитися на визначенні мети реалізації державної політики, а також, за можливості, на особливостях системи державного управління в умовах воєнного стану.

У цьому контексті окремі науковці наголошують на необхідності характеристики саме реалізації державної політики в період воєнного стану, яка спрямована на гарантування та підтримку безпеки і захист населення й територій в особливий військовий період [13]. Розвиваючи цю думку, інші науковці стверджують, що головною метою держави є сфера формування державної політики, яка знаходить своє безпосереднє втілення в межах діяльності Єдиної державної системи запобігання і ліквідації наслідків військового вторгнення, а також захисту населення і територій від нього [14]. Відповідно зазначена діяльність охоплює насамперед виконання функції прогнозування, а вже потім реалізацію заходів, пов'язаних із контролем і наглядом за небезпечними

об'єктами в умовах воєнного стану. Окрім того, на досягнення цілей державного управління в цій сфері істотно впливають такі чинники, як наявність чіткого плану дій, а також належна ресурсна, безпекова й інформаційна складові.

Зважаючи на викладене, не можемо не погодитися з науковцем С. Павловим, який наголошував, що результатом функціонування системи реалізації державної політики загалом є забезпечення безпеки сфер, галузей і об'єктів економіки та національного надбання держави від дії негативних наслідків війни. Така система є невід'ємною складовою державотворення, а також внутрішньої й зовнішньої державної політики як найважливішої форми реалізації державного управління відповідними суб'єктами – органами державної влади й місцевого самоврядування за участі підприємств, організацій, установ і громадян [4].

Середовище державної політики у сфері захисту населення й територій (забезпечення цивільної та соціально-економічної безпеки в умовах воєнного стану) охоплює, насамперед, запобігання виникненню безпосередніх військових дій і належне реагування на їх наслідки, підґрунтям чого є система вітчизняного та міжнародного законодавства, інтегрованих в єдине правове поле [15].

Отже, з огляду на системний підхід, передумовами належного формування й ефективної реалізації державної політики під час воєнного стану є система спостереження, оцінювання ризиків і прогнозування перебігу воєнних дій як основа діяльності зі зменшення рівня небезпек, налагоджена система запобігання та інструменти державного регулювання ризиків у період війни, система управління, що охоплює оперативне реагування, застосування технічних засобів і технологій проведення аварійно-рятувальних робіт, першочергового життєзабезпечення та реабілітації постраждалого населення, а також система підготовки керівних кадрів органів управління, фахівців і населення у сфері мінімізації ризиків.

У комплексному вимірі структура реалізації державної політики в масштабі країни або на конкретній території включає такі основні елементи, як встановлення параметрів прийнятного ризику і вибудова механізмів державного регулювання безпеки з урахуванням економічних та соціальних чинників,

моніторинг подій у період воєнного стану та аналіз ризиків для життєдіяльності населення, ухвалення управлінських рішень стосовно доцільності здійснення заходів із захисту, раціональний розподіл ресурсів державного й місцевих бюджетів, спрямованих на превентивні заходи зі зменшення будь-яких ризиків, реалізація превентивних заходів, спрямованих на зниження ризиків і пом'якшення їхніх наслідків, а також проведення аварійно-рятувальних і відновлювальних робіт.

Також слід підкреслити, що серед виокремлених елементів під час формування та реалізації державної політики в умовах воєнного стану особливу роль, зокрема, відіграє аналіз, під яким розуміють ідентифікацію, оцінювання та прогнозування стану сфери захисту в ході воєнних дій [16]. Власне, у нашому магістерському дослідженні, зорієнтованому на особливості реалізації державної політики, передбачається виявлення й кількісне визначення різних груп ризиків при здійсненні будь-яких видів державного управління в умовах війни.

Що ж стосується аналізу сфери вироблення державної політики під час воєнного стану, то він ґрунтується на застосуванні різних концепцій, методів і методик та здійснюється за такою логічною схемою: ідентифікація загроз і моніторинг життєдіяльності населення, що потребує захисту, аналіз, тобто оцінювання та прогнозування наявних і потенційних загроз, дослідження рівня уразливості відповідних територій, оцінка ризику наслідків воєнних дій на певній території, аналіз індивідуального ризику для окремих груп населення, зіставлення цього ризику з рівнем прийняттого ризику та ухвалення рішення щодо доцільності реалізації заходів із захисту, а також обґрунтування й оцінка доцільності реалізації державної політики.

Таким чином, для своєчасного одержання достовірної інформації за результатами реалізації державної політики мають бути здійснені такі заходи, як створення єдиного центру приймання та оброблення інформації, що надходить від різних систем і органів виконавчої влади загальної та спеціальної компетенції, постійне оновлення відомчих систем спостереження за кількістю пунктів контролю та рівнем їх оснащення, запровадження автоматизованих

систем моніторингу й прогнозування, побудованих на сучасних засобах дистанційного зондування, у тому числі повітряного та космічного базування, а також формування банку даних щодо потенційних небезпек і статистичних відомостей про проблеми в інтересах оцінювання (прогнозування) різноманітних ситуацій у період воєнного стану.

У цьому контексті доцільно погодитися з думкою одного з науковців, згідно з якою на регіональному управлінському рівні (в окремо взятих регіонах) формуються регіональні системи моніторингу наслідків військового вторгнення, що об'єднують відповідні регіональні підрозділи органів виконавчої влади спеціальної компетенції, тобто такі підрозділи, які належать до єдиної системи державного управління ризиками їх виникнення [17].

Таким чином можна констатувати, що до об'єктів національної безпеки, а також державного управління у процесі реалізації державної політики належать, по-перше, громадяни (їхні права та свободи), по-друге, суспільство як соціальна спільнота (його морально-етичні, соціокультурні, матеріальні й інтелектуальні цінності), по-третє, навколишнє природне середовище, по-четверте, держава (її конституційний устрій, суверенітет, територіальна цілісність і недоторканність).

Запорукою результативного державного управління ризиками в умовах воєнного стану є системний характер формування державної політики та послідовність її подальшої реалізації. Розвиваючи цю ідею, Є. Осіпов, Р. Приходько, А. Ромін та ін. стверджують, що ключова мета держави полягає у недопущенні виникнення надзвичайних ситуацій як наслідків війни. При цьому державна політика держави повинна безпосередньо реалізовуватися в межах функціонування Єдиної державної системи запобігання і ліквідації наслідків війни, а також захисту населення і територій від таких наслідків [18]. Окрім того, істотними чинниками, які впливають на досягнення цієї мети за результатами реалізації державної політики в умовах воєнного стану, є наявність чіткого плану дій, а також належне ресурсне, безпекове й інформаційне забезпечення [19].

Підсумовуючи викладене, можемо зазначити, що середовище вироблення державної політики для забезпечення ефективного державного управління системою щодо зниження ризиків і пом'якшення наслідків воєнних дій являє

собою структуровану систему з такими складовими:

- органи державного й регіонального управління (як загальної, так і спеціальної компетенції);
- кадровий компонент (персонал підрозділів органів державного та регіонального управління);
- інформаційно-управлінські, у тому числі інформаційно-аналітичні, складові (канали зв'язку, інформаційні потоки, джерела тощо);
- сукупність методів державного управління в умовах воєнного стану (правових, організаційних, економічних та інформаційних);
- засоби, технології та інший допоміжний управлінський інструментарій, необхідний для реалізації державної політики в умовах воєнного стану.

1.2. Прийняття державно-управлінських рішень в умовах воєнного стану

Перш за все слід наголосити, що будь-яким передумовам завжди передують множина різноманітних обставин, і тому, коли йдеться про специфіку формування та реалізації державної політики в умовах воєнного стану, ми повинні дослідити ці особливі умови й виробити відповідні форми ухвалення управлінських рішень при реалізації державної політики за наявних обставин, у нашому випадку – під час ведення військових дій.

Збройний конфлікт доцільно тлумачити як джерело, а водночас і сукупність надзвичайних умов, які, у свою чергу, стають причиною виникнення надзвичайних ситуацій. Сама війна постає як граничне відхилення від звичайного стану розвитку соціально-політичних процесів і виступає джерелом формування надзвичайної ситуації як у масштабах усієї країни, так і на окремих територіях, де відбуваються воєнні дії, що настійно вимагає від держави активного регулюючого втручання в суспільне життя та фактично зумовлює тотальне управлінське втручання держави в усі сфери існування суспільства.

Проміжок часу між двома світовими війнами, коли відбулися суттєві зміни в характері й способах ведення збройної боротьби, починаючи з Першої світової війни, неминуче трансформував її на тотальну війну, тобто таку, що вже не

розглядається як просте продовження політики, а сама визначає зміст і спрямованість політики [20].

Поглиблений аналіз зарубіжних військово-теоретичних парадигм дає можливість зробити висновок, що в період між двома світовими війнами мілітаризм і мілітаризація свідомості стають ідейним підґрунтям перебудови механізму реалізації державної політики в умовах тотальних воєн. Однією з основних у цьому контексті є концепція Г. Лассуела «держави-гарнізона», відповідно до якої в державі-гарнізоні, якою нині, по суті, є Російська Федерація, на вершині владної піраміди перебувають фахівці із застосування насильства та організації й впровадження пропаганди, а організація економічного та соціального життя підпорядковується потребам ведення війни в явній або латентній формі [21, с. 223]. У свою чергу Г. Ріттер як характерну рису німецького мілітаризму відзначає «глибоке проникнення військових відносин і цінностей в усі сфери життя суспільства» [22]. Таким чином, спостерігаємо, що війна набуває тотального характеру, супроводжується вимогою максимальної мобілізації, стає війною на виснаження, що виявляється несподіванкою для всіх сторін.

Водночас важко не погодитися з твердженням про те, що саме війна вперше породжує ідеології, покликані компенсувати нечіткість і ущербність причин її розв'язання [23]. Окреслена ситуація продемонструвала, наскільки важливою для будь-якої держави є здатність зберігати максимальний вплив на економіку, науку, освіту тощо в мирний період, аби за потреби якнайшвидше задіяти їх потенціал у початковій фазі війни [24].

Узагальнюючи викладене, слід підкреслити, що актуальність дослідження механізму формування та реалізації державної політики в надзвичайних, зокрема воєнних, умовах загалом і відповідної інфраструктури зокрема зумовлена реальною ситуацією, яка нині склалася на території України, а також, відповідно, потребою глибокого осмислення теоретико-методологічних, організаційних і політичних засад цієї проблематики, актуальної як у теоретичному, так і в прикладному вимірі. Вона, передусім, пов'язана із сучасною стадією розвитку людства, що характеризується стрімким проникненням у соціальну сферу нових

явищ, які ставлять державу перед викликами, на які неможливо дати однозначну відповідь. Додатково механізм управління змушений функціонувати в умовах невизначеності, виробляючи стратегічні, по суті вимушені, рішення на підставі неповної й подекуди недостовірної інформації, що неминуче призводить до зростання витрат і зниження ефективності державного управлінського механізму [25].

Специфіка нинішнього становища полягає і в тому, що значна кількість параметрів безпеки українського суспільства уже вийшла за межі критичного рівня як прямий наслідок війни, що зумовлює необхідність вироблення нових підходів до формування механізму державного управління, забезпечення його стабільного й результативного функціонування, а надзвичайні умови, у яких відбувається перебудова апарату, настійно вимагають звернення до досвіду Першої та Другої світових воєн, який досі очікує належного осмислення й ретельного теоретичного аналізу. Водночас наявна й практична політична доцільність посилення військово-патріотичного виховання громадян, оскільки саме на матеріалі історії минулої війни та історії державного управління має виховуватися молоде покоління, формуватися моральні якості громадянина й патріота української держави. Окремо варто наголосити, що формування, організаційна структура й функціонування системи державного управління в надзвичайних умовах досі не стали предметом спеціального наукового аналізу з боку політологів.

Часто дослідники проблем державного управління наголошують, що механізми функціонування держави стикаються з воістину надзвичайною ситуацією, яка створює загрозу самому існуванню держави, і наполягають на потребі вироблення нових підходів до аналізу сутності та змісту реалізації механізмів державної політики, пошуку й обґрунтування шляхів їх оптимізації, а також осмислення місця й ролі держави в суспільстві, що стрімко глобалізується.

Попри наявність значного масиву історичної й мемуарної літератури, присвяченої досліджуваній проблематиці, усе ще бракує достатніх підстав для виокремлення такого спільного змісту, який дозволив би ефективно використати

напрацьований практикою вітчизняного та зарубіжного управління досвід функціонування нерівноважних, нелінійних і надскладних соціальних систем. Саме цей накопичений досвід, як наочно демонструє війна в Україні, виявляється нині надзвичайно затребуваним як у межах нашої держави, так і за її кордонами. У зв'язку з цим об'єктивною суспільною потребою стає більш ґрунтовне вивчення процесів формування, розвитку та функціонування механізму впровадження державної політики в окремих секторах економіки й на різних територіях країни в умовах війни [26]. Комплексний аналіз уможливилює повніше розкрити сутність і структуру, механізми та технології реалізації державної політики в умовах воєнного стану, зокрема з'ясувати основні напрями, форми та методи діяльності владних структур щодо керівництва державою і військом у період війни, а також оцінити позитивні й негативні аспекти державно-адміністративної діяльності.

Сформована у воюючих країнах у роки Другої світової війни система управління, яка виступала механізмом керівництва в умовах традиційного тотального збройного протистояння, і дотепер, як і раніше, зберігає характер унікального й актуального досвіду для вивчення механізмів реалізації державної політики в умовах воєнного стану.

Слід урахувувати, що зазначена війна свого часу стала серйозним випробуванням для радянського владного механізму. Накопичений у той період багатий і водночас драматичний історичний досвід реалізації державної політики є надзвичайно важливим для окреслення перспектив державного управління на сучасному етапі. Знання специфіки функціонування механізму державної влади в надзвичайних умовах дає змогу нинішнім органам влади формулювати адекватні виклики часу, а також визначати пріоритети державного і військового будівництва.

Отже, аналізуючи обставини, що впливають на формування передумов та особливостей прийняття управлінських рішень в умовах воєнного стану, можемо дійти висновку, що лише єдина система, яка включає функціональні й територіальні підсистеми, діє на державному, міжрегіональному, регіональному, муніципальному та об'єктовому рівнях і створена, зокрема, з урахуванням

світового досвіду, буде спроможна вирішувати завдання реалізації державної політики всіма секторами економіки й територіями країни в надзвичайних, тобто воєнних, умовах.

Далі звернемося безпосередньо до аналізу передумов прийняття управлінських рішень у ситуації воєнного стану. Як засвідчив досвід тимчасового переміщення державних установ (регіональних органів управління та адміністрування) на підконтрольній українській владі території у період воєнного стану, переміщені органи державної влади дали змогу певною мірою поліпшити форми реалізації державної політики в окремих регіонах України.

Наприклад, переміщення Херсонської міської ради до одного з селищ міського типу Миколаївської області надало імпульс не стільки формуванню, скільки реформуванню системи державної політики та подальшому підвищенню якості її реалізації в регіоні. У свою чергу це сприяло зменшенню відтоку кваліфікованих кадрів до інших міст і регіонів.

Доцільно зазначити, що відповідно до ст. 5 Закону України «Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції» держава забезпечує сприяння відновленню матеріально-технічної бази тимчасово переміщених органів державної влади [27].

Ухваленням Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо діяльності органів державного управління (центральных, регіональних, місцевих), які були переміщені з тимчасово окупованої території та з населених пунктів, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження» остаточно розв'язано комплекс законодавчих проблем, з якими зіткнулися органи місцевого самоврядування після їх фактичного переміщення.

Сьогодні державна підтримка проєктів релокації органів публічного управління в умовах збройної агресії здійснюється, зокрема, на підставі постанови Кабінету Міністрів України № 305 від 17.03.2022 «Про особливості роботи акціонерного товариства “Укрпошта” в умовах воєнного стану», якою визначено порядок безоплатного перевезення майна акціонерного товариства «Укрпошта» вітчизняних підприємств, установ та організацій відповідно до

переліку, що його формує Міністерство економіки і передає до Міністерства інфраструктури [28].

Водночас варто наголосити, що для більшості органів державного управління залишається доступною програма USAID «Конкурентоспроможна економіка України», орієнтована на тимчасове переміщення підприємств та організацій із постраждалих регіонів, а також із територій, де тривають бойові дії, за умов наявності наміру перемістити свою діяльність до західних областей України. Так, у межах цієї програми організації, які подають відповідну заявку, отримують підтримку у забезпеченні безкоштовного транспортування до місця тимчасового розміщення, підборі належних приміщень для діяльності органів публічного управління як організаторів і реалізаторів державної політики, у переміщенні та розселенні персоналу, а також у доборі, за потреби, нових працівників за місцем дислокації після переїзду.

Під час ухвалення управлінського рішення щодо релокації керівник органу управління та адміністрування має, серед іншого, керуватися вимогами безпеки працівників, залучених до логістичного забезпечення переїзду (водіїв, залізничників тощо). Додатково необхідно враховувати, що в зоні безпосередніх бойових дій, а також на маршрутах, визначених як гуманітарні коридори, релокаційні заходи не здійснюються.

Органи державного управління та адміністрування, ухвалюючи рішення про переміщення, можуть розглядати можливість релокації до дев'яти відносно безпечних областей України: Закарпатської, Львівської, Івано-Франківської, Тернопільської, Хмельницької, Чернівецької, Вінницької, а також до південних районів Волинської та Рівненської областей.

У процесі організації переміщення керівник органу зобов'язаний взаємодіяти з відповідними фахівцями у визначених приймаючих регіонах і спільно опрацьовувати можливі варіанти розміщення установи, врегульовувати питання оренди приміщень, підключення необхідних інженерних мереж, розселення працівників і членів їхніх сімей. Після завершення цих дій узгоджена заявка передається логістичним підрозділам. Основним перевізником виступає акціонерне товариство «Укрзалізниця», тоді як акціонерне товариство

«Укрпошта» забезпечує доставку обладнання до залізничних станцій, а також може виконувати функції оператора, зокрема сприяти оперативному проходженню блокпостів, оформлювати транспортні накладні та інші документи, що є підставою для компенсації витрат на перевезення.

По завершенні переїзду та прибуття на нове місце дислокації здійснюються монтажні роботи, налагодження та підключення до мереж. Керівництво органів державного управління, які переміщуються, повинно співпрацювати з Державною службою зайнятості щодо працевлаштування нових працівників, а також із Державною службою з питань праці, що надає консультативну підтримку у сфері гарантій безпеки життя та охорони здоров'я працівників.

Підсумовуючи викладені міркування, що стосуються передумов та специфіки ухвалення управлінських рішень в умовах воєнного стану, можна дійти висновку, що у державі було сформовано дієві механізми релокації органів управління та адміністрування, які забезпечують реалізацію державної політики в умовах воєнного стану шляхом їх перенесення до більш безпечних регіонів.

1.3. Міжнародний досвід формування та реалізації державної політики у воєнний час

Здійснення державної політики в режимі воєнного стану характеризується специфічними рисами й інструментами її впровадження. Саме ці особливості, передусім, зумовлюють потребу в цільових наукових розвідках, спрямованих на формування ефективних рекомендацій щодо визначення пріоритетів та орієнтирів підвищення результативності державного управління в умовах протидії зовнішній агресії й одночасного зміцнення національної безпеки. Водночас для належного розв'язання окресленого завдання необхідно дати адекватну оцінку тим інституційним перетворенням, які нині відбуваються в Україні, а також чітко позначити спектр першочергових змін, потрібних для системи ухвалення управлінських рішень і для механізмів розроблення стратегічних планів розвитку на загальнодержавному та регіональному рівнях.

Показовою є позиція, яка акцентує посилення значення соціокультурних детермінант публічного управління в сучасному глобалізованому середовищі, де

простежується скорочення дистанції між владою і громадянами та зростання індивідуалістичних орієнтацій за одночасної націленості на довготривалий поступ [29]. Унаслідок цього, як підкреслюється, невідповідність соціокультурних компонентів модернізаційних процесів у стратегічній перспективі гальмує інноваційний розвиток держав. Зазначене, на переконання автора, висуває на перший план завдання удосконалення функціонування освітніх та інших соціальних інституцій у напрямі їх чіткої стратегічної спрямованості з метою відтворення потрібних соціокультурних цінностей за зразком успішних держав світу, що, серед іншого, сприяє формуванню стійкої культури безпеки. Відповідні стратегії, як наголошується, мають реалізовуватися в часових межах одного покоління, послідовно наслідуватися, залишатися безперервними та не залежати від зміни політичних уподобань [30, с. 21].

На думку А. Філіпенка, еволюція сучасного публічного управління повинна відбуватися з урахуванням того, що центральним елементом нинішнього цивілізаційного етапу стає розгортання цифрової економіки. Її ключові характеристики як якісно нового феномена соціально-економічної системи доповнюються, на міждисциплінарному підґрунті, епістемологією інформаційно-комп'ютерних наук, електронних технологій та цифрових платформ, що дедалі активніше використовуються й у безпековому секторі, тоді як визначальними складниками такої конфігурації виступають «жорсткі» й «м'які» технології, телекомунікації, мережеві структури, платформи, а також людський капітал. Поєднання понятійного інструментарію економічного мейнстріму з напрацюваннями інформаційно-комп'ютерних наук, їхній синергійний взаємозв'язок дають змогу стверджувати, що сучасні інструменти публічного управління мають бути належним чином адаптовані до становлення «економіки складнощів» (complexity economics), яка вирізняється принципово новими вимірами й параметрами функціонування, у тому числі в аспекті управління національною безпекою [31, с. 1–2].

У свою чергу слушною видається позиція В. Гришка, який зазначає, що нині в Україні у системі реалізації державної політики провідне значення й

надалі зберігає рівень державного управління, а ключовою його проблемою виступає дисбаланс у функціонуванні окремих складових. Для виправлення такої ситуації необхідний комплексний аналіз роботи системи й організаційної структури органів державної влади (їх цілей, функцій, завдань, ресурсного забезпечення, правового статусу), у тому числі з огляду на зростаючі виклики національній безпеці. Паралельно, як підкреслюється, принцип гнучкості, а не формального підходу, має стати базовим орієнтиром сучасного менеджменту як системно-ситуаційного процесу й так само поширюватися на практику публічного управління, особливо на рівні місцевого самоврядування, де безпосередньо забезпечується життєдіяльність громад у період війни. Це, своєю чергою, сприятиме подоланню бюрократичної рутини, переорієнтує управління з домінування процедурно-процесного виміру (формального дотримання процедур і правил) на досягнення якісних, суспільно значущих кінцевих результатів, у тому числі у сфері гарантування національної безпеки [32, с. 84].

Погляди М. Мельника свідчать про те, що у процесі пошуку результативних механізмів публічного управління першочергового значення набуває просторово-функціональний аналіз метрополізаційних процесів у регіонах як таких, що пов'язані з концентрацією економічного, культурного та інформаційного потенціалу суспільного розвитку у великих містах і в ареалах їхнього впливу, а також із реалізацією ними вагомих функцій на глобальному та макрорегіональному рівнях. Саме від напряму й інтенсивності розвитку ключових міст-метрополісів, від масштабу та багатогранності їх функціонального навантаження (статусу) залежить поступ навколишніх територій, динаміка виникнення й поширення управлінських і технологічних нововведень, формування зразків матеріальної та духовної культури, а також ступінь інтегрованості регіонів держави у світовий соціально-економічний простір [33, с. 87], що, у свою чергу, безпосередньо позначається й на рівні стійкості національної безпеки.

Разом із тим наукові розвідки, присвячені впровадженню ефективних механізмів формування та реалізації державної політики в умовах воєнного стану, дотепер в Україні фактично не проводилися. Це пояснюється тим, що

протягом усього періоду існування незалежної держави Україна не зіштовхувалася з такими масштабними викликами, як нині, коли окремі її території охоплені інтенсивними бойовими діями або перебувають у режимі тимчасової окупації, що створює безпрецедентні загрози основам національної безпеки.

Уведення режиму воєнного стану завжди спричиняє потужний шоківий вплив на різні сфери життєдіяльності держави й суспільства. Це, по-перше, пов'язано з інституційно-правовими трансформаціями, які неминує супроводжують такий особливий правовий режим, а по-друге – з базовою причиною його запровадження, тобто з актом зовнішньої військової агресії, що зумовлює різку зміну параметрів безпекового середовища [34]. Унаслідок цього відбувається докорінна трансформація цілої сукупності неформальних інститутів, що реагують на воєнні потрясіння й переформатовують соціальні практики, впливаючи, серед іншого, на спроможність держави гарантувати належний рівень національної безпеки.

Отже, у цьому контексті виникає необхідність звернення до вивчення досвіду іноземних держав, який переконливо засвідчує, що основними викликами, з якими стикаються країни під час ведення бойових дій на власній території, є:

- руйнування раніше усталених механізмів управління державою, що ускладнює централізоване реагування на загрози національній безпеці;
- стрімка трансформація структури національної економіки;
- загострення соціальних та демографічних диспропорцій;
- посилення бідності населення як чинника соціальної нестабільності;
- інфляційні процеси;
- згортання інвестиційної активності бізнесу, що послаблює економічну основу безпекової політики.

Наприклад, Грузія, що у 2008 р., подібно до України у сучасних умовах, зіткнулася з військовою агресією російської федерації, опинилася перед необхідністю компенсації завданих війною збитків локальній інфраструктурі, забезпечення продуктами харчування та житлом значної кількості осіб,

змушених залишити місця постійного проживання внаслідок бойових дій, а також перед зростаючим політичним тиском на уряд із боку опозиційних сил і відчутної частини населення, що, безперечно, позначилося і на спроможності держави підтримувати належний рівень внутрішньої та зовнішньої безпеки.

Для Хорватії збройний конфлікт 1991–1995 років став поштовхом до згортання бюджетного дотування низки галузей, що зберігалися як дотаційні ще з часів соціалістичної моделі, хоча за логікою ринкової економіки мали б збанкрутувати ще у 1980-х роках (зокрема, суднобудівна сфера). Водночас держава виявилася змушеною в прискореному режимі реалізовувати ліберальні реформи, у тому числі лібералізувати механізми ціноутворення, послабити або скасувати частину торговельних обмежень, що загалом сприяло посиленню економічних засад її обороноздатності та фінансової спроможності підтримувати національну безпеку [35].

Щодо Ізраїлю, для якого воєнні дії 50-х років XX століття, подібно до ситуації Хорватії та сучасної України, фактично набули характеру війни за державну незалежність, то цей суб'єкт міжнародних відносин зосередив головні зусилля на запровадженні так званої « нової економічної політики » як бази довгострокової безпекової стратегії. Зокрема, починаючи з 1952 р., у державі було демонтовано розподільчу систему і скасовано жорстке державне регулювання цін. Паралельно Ізраїль розпочав реалізацію низки масштабних інфраструктурних проєктів, серед яких – будівництво нових енергетичних об'єктів, національного ізраїльського водопроводу, модернізація й розширення портової інфраструктури та інших критично важливих для безпеки об'єктів. Вагомі інвестиційні ресурси держави спрямовувалися до аграрного сектору та галузей легкої промисловості, що забезпечувало продовольчу й економічну стійкість уразливих соціальних груп в умовах постійних загроз. Упродовж наступного десятиріччя пріоритетним напрямом стала інтенсивна розбудова військово-промислового комплексу, який розглядався не лише як економічний драйвер, а й як ключовий елемент системи національної безпеки. У результаті сьогодні Ізраїль посідає позиції одного з провідних світових центрів у сфері оборонної промисловості, що фактично перетворилася на одного з основних

роботодавців у країні. Крім того, експорт озброєння перетворився на суттєве й стабільне джерело наповнення державного бюджету Ізраїлю, що додатково підсилює фінансові можливості держави у сфері безпекової політики [36].

У площині вдосконалення системи публічного управління в умовах воєнного стану та в післявоєнний період особливий інтерес становить досвід низки держав світу щодо формування дієвих мобілізаційних механізмів, покликаних забезпечити безперервну життєдіяльність держави й підтримати належний рівень обороноздатності у час війни. У цьому зв'язку достатньо показовими виступають, зокрема, практики згаданого Ізраїлю та Швейцарії, де мобілізаційні моделі прямо інтегровані в архітектуру національної безпеки.

Показово, що в Ізраїлі завдяки наявності розгалуженого мобілізаційного резерву, до складу якого включаються всі колишні військовослужбовці (причому на строкову службу призивають усіх придатних за станом здоров'я чоловіків віком 18–29 років та незаміжніх жінок віком 18–24 роки), чисельність армії може бути оперативно збільшена з 200 тис. військовослужбовців до приблизно 800 тис. добре підготовлених бійців у надзвичайно стислий проміжок часу, що істотно посилює систему стримування потенційних загроз та забезпечення воєнної безпеки [37, с. 36–37].

Швейцарські збройні сили будуються на змішаній моделі комплектування, що поєднує корпус офіцерів-контрактників і широку базу призовного контингенту. При цьому призовники фактично утворюють основний резерв армії: обов'язкову службу проходять усі чоловіки-громадяни, і вона загалом триває близько 260 днів, розподілених на період приблизно десяти років. Станом на сьогодні чисельність швейцарських збройних сил становить орієнтовно 140 000 осіб, із яких близько 25 тис. припадає на категорію офіцерів-контрактників. Водночас добовий мобілізаційний резерв цієї армії перевищує 600 тис. військовозобов'язаних (а протягом двох діб держава спроможна виставити майже два мільйони бійців, що є показником високої щільності оборонного потенціалу за наявної чисельності населення 8,6 млн осіб). Фактично Швейцарська Конфедерація не утримує численного постійного війська, а ґрунтує оборонну модель на концепції «озброєного народу», що є класичним прикладом

тотальної оборони й децентралізованої безпекової архітектури. Проходження служби організовується через систему періодичних навчальних зборів, що є, з одного боку, більш зручним форматом для призовників, а з іншого – відносно маловитратним механізмом підтримання боєготовності для держави. Суттєвою перевагою такої моделі комплектування армії виступає стійкий і безпосередній зв'язок між військом і населенням, відносна комфортність служби, тісна комунікація командира з особовим складом, а також висока швидкість та організаційна простота проведення мобілізаційних заходів, що прямо корелює з рівнем готовності держави до реагування на воєнні загрози [38; 39; 40].

Разом із тим слід підкреслити, що нині в Україні описаний вище досвід інших держав не може бути перенесений і застосований у повному обсязі. Насамперед це зумовлено тим, що держава вже перебуває на етапі активних бойових дій, тобто в умовах відкритої збройної агресії. Окрім того, доцільно звернути увагу на комплекс інституційних дисфункцій, які суттєво уповільнюють, а подекуди фактично унеможлиблюють перехід до нових стандартів організації та реалізації державної політики в контексті посилення обороноздатності та, ширше, всієї системи національної безпеки країни.

Насамперед, необхідно наголосити на фактичній незавершеності адміністративно-територіальної реформи, що створює ризик наростання в Україні інституційних диспропорцій у взаємодії між органами державної влади та органами місцевого самоврядування різних рівнів. Особливо загрозливим у цьому вимірі видається так званий «Малехівський прецедент», коли в судовому порядку було фактично анульовано приєднання Малехівської громади до Львівської ОТГ, однак жодного дієвого інституційного механізму реалізації відповідного судового рішення не передбачено [41]. Більше того, нині на різних рівнях владної ієрархії дедалі активніше поширюються міркування про доцільність згортання процесів децентралізації та зміцнення владної вертикалі, причому не тільки на час дії воєнного стану, а й у довготривалій перспективі, що потенційно може позначитися і на моделі забезпечення територіальної оборони.

Крім того, варто констатувати, що система реалізації державної політики органами державної влади, органами місцевого самоврядування та інститутами

громадянського суспільства щодо виконання ними повноважень у сфері публічного управління в Україні значною мірою залишається нормативно неузгодженою [42]. При цьому йдеться не лише про регламентацію організації суспільного життя, а й про визначення економічних компетенцій, а також про належне правове оформлення роботи з формування мобілізаційного резерву та функціонування безпекового сектору, що безпосередньо впливає на стан національної безпеки.

Далі слід зауважити, що в Україні система військового обліку, включно з організацією формування мобілізаційного резерву, фактично не зазнавала комплексного перегляду ще з радянських часів. У результаті ані органи державної влади, ані органи місцевого самоврядування, не кажучи вже про інститути громадянського суспільства, не інтегровані в цей процес у належному обсязі, що послаблює інституційну основу оборонного планування. Навіть функціонування інституту територіальної оборони, формування якого розпочалося буквально напередодні повномасштабного вторгнення російських військ в Україну, належно не унормоване, що й зумовило ухвалення нових нормативно-правових актів з цього питання вже в умовах чинного воєнного стану.

Окрім цього, загальна ситуація додатково ускладнюється через прояви корупції та інші інституційні викривлення, які фактично блокують результативність механізмів реалізації державної політики в Україні, у тому числі в секторах, критичних для національної безпеки. Передусім йдеться про опортуністичну поведінку окремих громадян і посадових осіб. Так, останнім часом фіксуються численні випадки зловживань, пов'язаних з ухиленням від оподаткування, непрозорим розподілом гуманітарної допомоги, маніпуляціями із земельними ресурсами, виїздом за кордон чоловіків призовного віку тощо.

Узагальнюючи наведене, сьогодні першочергового значення набуває пошук відповіді на питання про те, що саме означає підвищення ефективності публічного управління на основі запровадження таких інституційних стандартів регулювання відповідної сфери, які властиві розвиненим державам світу та сприяють зміцненню їх національної безпеки. Насамперед це стосується

модернізації підходів до стратегічного планування розвитку держави й її регіонів.

Слід визнати, що Державна стратегія регіонального розвитку України має визначати стратегічні пріоритети розвитку якщо не для кожного окремого регіону, то принаймні для певних їх груп: прикордонних з Європейським Союзом, суміжних з Росією та Білоруссю, приморських, центральних, а також тих, що постраждали від бойових дій тощо. З іншого боку, узгодження системи стратегічного планування регіонального розвитку на державному, регіональному, субрегіональному та локальному рівнях повинно здійснюватися із одночасною розробкою річних планів розвитку для кожного з об'єктів такого стратегічного планування. Невід'ємною частиною зазначених планів має бути їх належне бюджетне забезпечення, яке, по суті, становить фінансову основу реалізації пріоритетів безпекового та соціально-економічного розвитку. Алгоритм відповідного процесу охоплює виконання п'яти послідовних кроків: по-перше, визначення у Державній стратегії регіонального розвитку місця й значення кожного окремого великого регіону (наприклад, західного, центрального, північного, південно-приморського та східного); по-друге, формування стратегій розвитку для кожної з областей у межах зазначених великих регіонів; по-третє, розроблення стратегій розвитку для окремих районів і територіальних громад у руслі вже ухвалених обласних стратегій; по-четверте, затвердження щорічних планів розвитку для кожного регіону, району та громади; по-п'яте, формування обласних, районних і місцевих річних бюджетів, у яких мають бути передбачені видатки на реалізацію відповідних річних планів розвитку. При цьому стратегування розвитку територіальних громад має здійснюватися з урахуванням основних положень чинних стратегій розвитку відповідних районів і регіонів так, щоб стратегічні та операційні цілі громад не суперечили загальному стратегічному баченню їх ролі й місця в просторовому розвитку відповідного субрегіону чи регіону.

Запровадження описаної моделі стратегічного планування передбачає, по суті, консолідацію зусиль різних рівнів системи публічного управління: органів державної влади, органів місцевого самоврядування та інститутів

громадянського суспільства, які у воєнний період покликані діяти скоординовано й узгоджено. А ключовими механізмами інституційних змін, спрямованих на забезпечення зазначеного процесу, мають стати: 1) фінансовий механізм (він охоплює налагодження стійкої й передбачуваної системи фінансування заходів, закріплених у стратегічних документах і планах розвитку відповідних територій та громад, що, своєю чергою, формує матеріальну основу стійкості національної безпеки); 2) соціальний механізм (він включає комплекс дій, пов'язаних із трансформацією соціальних інститутів, передусім неформальних, задля подолання наявних інституційних дисфункцій та обмежень, які стримують розвиток держави й її регіонів та послаблюють соціальну згуртованість як важливий чинник безпеки); 3) ринковий механізм (орієнтований на підвищення результативності використання людських, природних і матеріальних ресурсів шляхом упровадження режиму відкритої конкуренції, демонополізації ринків і приватизації державного майна та комунальної власності, що зазнають неефективної експлуатації, що в підсумку посилює економічні засади обороноздатності).

За умов дії воєнного стану істотно зростає значущість якісної, змістовно виваженої реалізації державної політики, а також оптимізації процедур управління державою та її регіональними підсистемами, що безпосередньо впливає на рівень національної безпеки. Саме такий контекст, на наш погляд, формує нові, більш жорсткі вимоги й виклики до функціонування всієї системи публічного управління в Україні. Передусім необхідно забезпечити ефективну, інституційно оформлену взаємодію між органами державної влади, органами місцевого самоврядування та інститутами громадянського суспільства з метою подолання чинних інституційних проблем, які уповільнюють адаптацію країни до режиму воєнного стану й одночасно обмежують перспективи її економічного розвитку на повоєнному етапі відновлення, у тому числі відбудови критичної інфраструктури безпекового призначення. До таких проблем, зокрема, слід віднести інституційні прогалини в нормативно-правовому забезпеченні адміністративно-територіальної реформи, а також опортуністичну поведінку значної частини населення, що в умовах воєнного часу може трансформуватися

на додатковий ризик для внутрішньої стабільності та безпеки держави.

Убачається, що подальші дослідження в указаному напрямі можуть бути спрямовані на вивчення механізмів підвищення ефективності реалізації державної політики на регіональному рівні з урахуванням особливостей просторового розташування різних регіонів України, якості їх ресурсного забезпечення, а також демографічної ситуації в кожному з них і специфіки їх економічного розвитку, оскільки саме поєднання цих параметрів визначає реальну спроможність регіонів робити внесок у зміцнення національної безпеки та загальної стійкості держави до зовнішніх і внутрішніх загроз.

Висновки до розділу 1

Розділ присвячений з'ясуванню теоретико-правових засад формування та реалізації державної політики у сфері національної безпеки в умовах воєнного стану, що дало змогу комплексно окреслити трансформації середовища публічного управління під впливом повномасштабної збройної агресії російської федерації проти України. Обґрунтовано, що війна суттєво змінила параметри безпекового середовища, спричинивши пряму загрозу суверенітету й територіальній цілісності держави, масові порушення прав людини, руйнування публічної інфраструктури, втрату людського потенціалу та ослаблення інституційної.

Показано, що в зазначених умовах середовище формування державної політики характеризується високим рівнем ризикогенності, невизначеності та динамічності, що потребує застосування системного, ризик-орієнтованого підходу до організації державного управління у сфері національної та соціально-економічної безпеки. Обґрунтовано, що базою для формування довгострокових цілей виступає концепція сталого розвитку, тоді як середньо- та короткострокові орієнтири мають ґрунтуватися на концепціях прийнятної й виправданого ризику. Ризик воєнного стану й техногенний ризик розглядаються як імовірність настання небажаних наслідків воєнних дій, аварій і катастроф, пов'язаних із функціонуванням об'єктів критичної інфраструктури.

Розкрито роль держави як ключового суб'єкта гарантування безпеки в

умовах війни, яка реалізує свої функції через систему органів законодавчої, виконавчої та судової влади, а також через громадські та інші об'єднання, наділені контрольними й моніторинговими повноваженнями. Системність реалізації державної політики у воєнний час пов'язується з наявністю цілісної, ієрархічної системи органів та інститутів, здатних здійснювати спостереження, оцінювання ризиків, прогнозування перебігу воєнних дій, оперативне реагування, проведення аварійно-рятувальних робіт і забезпечення життєдіяльності населення. У цьому контексті важливе місце відводиться інформаційно-аналітичному забезпеченню, створенню єдиних центрів збирання й оброблення даних, розвитку автоматизованих систем моніторингу та формуванню банків даних про потенційні небезпеки, що є необхідною передумовою прийняття обґрунтованих управлінських рішень.

Проаналізовано особливості прийняття державно-управлінських рішень у режимі воєнного стану, коли війна виступає джерелом надзвичайних умов і породжує тотальне управлінське втручання держави у всі сфери суспільного життя. На основі історико-теоретичних підходів (зокрема концепцій тотальної війни та «держави-гарнізона») підкреслено, що збройні конфлікти радикально змінюють співвідношення між політикою та війною, а також диктують підвищені вимоги до стабільності та адаптивності державного управлінського механізму. Вказано, що в умовах воєнного стану апарат управління функціонує в умовах інформаційної неповноти й невизначеності, що об'єктивно ускладнює ухвалення рішень, підвищує ризики помилок і водночас актуалізує потребу в використанні історичного досвіду організації влади в надзвичайних ситуаціях.

Окрему увагу приділено інституційному механізму забезпечення безперервності реалізації державної політики шляхом релокації органів публічної влади з небезпечних територій до більш безпечних регіонів. На прикладі переміщення окремих органів місцевого самоврядування проілюстровано, що своєчасне відновлення їх спроможності здійснювати управлінські функції сприяє збереженню людського потенціалу, підтриманню керованості територій та мінімізації негативних наслідків війни для місцевих громад. Законодавче забезпечення переміщення органів влади, державна

підтримка релокаційних заходів, а також залучення міжнародної технічної допомоги розглядаються як інструменти, що посилюють стійкість системи публічного управління в умовах воєнного стану.

Розділ демонструє, що підвищення ефективності реалізації державної політики неможливе без урахування міжнародного досвіду функціонування систем публічного управління й національної безпеки в умовах воєнних конфліктів. Наведені приклади Грузії, Хорватії, Ізраїлю, Швейцарії засвідчують, що війна, з одного боку, руйнує усталені механізми державного управління й загострює соціально-економічні диспропорції, а з іншого – стимулює глибокі інституційні реформи, лібералізацію економіки, модернізацію інфраструктури, розбудову військово-промислового комплексу та формування ефективних мобілізаційних моделей. Водночас показано, що українська система публічного управління стикається з низкою структурних проблем, які ускладнюють адаптацію до режиму воєнного стану: незавершеність адміністративно-територіальної реформи, нормативна неузгодженість розподілу повноважень між рівнями влади, застарілі підходи до організації мобілізаційного резерву, фрагментарність правового регулювання територіальної оборони, а також прояви корупції та опортуністичної поведінки окремих суб'єктів.

Підсумковим концептуальним висновком розділу є твердження, що середовище реалізації державної політики у сфері національної безпеки в умовах воєнного стану має розглядатися як структурована багаторівнева система, до складу якої входять органи державного й регіонального управління загальної та спеціальної компетенції, кадровий потенціал, інформаційно-аналітичні ресурси, сукупність правових, організаційних, економічних та інформаційних методів впливу, а також технічні засоби й технології. Ефективність цієї системи безпосередньо залежить від послідовності формування й реалізації державної політики, узгодженості дій усіх суб'єктів публічної влади та інститутів громадянського суспільства, здатності до своєчасного управління ризиками, реагування на виклики війни та забезпечення стійкого розвитку держави й регіонів як необхідної умови зміцнення національної безпеки в довгостроковій перспективі.

РОЗДІЛ 2. ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА МЕХАНІЗМУ ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ В УМОВАХ ВІЙНИ

2.1. Формування та реалізація державної політики в умовах воєнного стану

Сучасною ознакою реалізації державної політики є істотне підвищення вимог, які в умовах воєнного стану суспільство пред'являє до політичної системи, що, своєю чергою, спонукає державу делегувати частину функцій громадським об'єднанням, котрі дедалі активніше залучаються до процесів формування й вироблення політики, спрямованої на забезпечення суспільних інтересів та виконання завдань у період війни, одночасно виконуючи важливу, хоча й опосередковану, роль у зміцненні національної безпеки.

Характерною рисою державної політики в системі управлінських суспільних відносин виступає те, що вона має виконувати функцію інструмента врегулювання стосунків між членами суспільства з урахуванням їхньої багатоманітності, різних соціальних позицій і потреб, що, зрештою, також відображається на стані внутрішньої безпеки.

Потрібно акцентувати, що необхідність розгляду умов реалізації державної політики в теоретико-методологічному та практичному вимірах зумовлена сукупністю чинників, пов'язаних, зокрема, із веденням бойових дій на території нашої держави, а також зі зміною якісних характеристик і функціональних можливостей сучасних політичних інститутів у контексті глобалізованого політичного простору, де питання національної безпеки набувають системного характеру. Усе це, своєю чергою, вплинуло на трансформацію політико-управлінських механізмів у державних системах і сприяло оновленню практик взаємодії державних службовців у полі політики як на глобальному рівні, так і в межах національного простору, що безпосередньо корелює з викликами у сфері безпеки. Глобальні тенденції позначилися на суб'єктності публічних управлінців у різних типах політичних систем, ускладнивши процес формування та реалізації державної політики, водночас виокремивши національні моделі цього

багатокомпонентного явища, які характеризуються власними специфічними рисами, проблемами й рівнем результативності, у тому числі щодо захисту життєво важливих інтересів особи, суспільства і держави.

Дослідницька мета нашого дослідження є багатовимірною, тож аналіз основних теоретико-методологічних підходів до розуміння сутності державної політики та визначення особливостей формування державної політики в Україні під час війни становить лише одну з її граней. Сьогодні, як відомо, ще не склалося єдине усталене визначення поняття словосполучення «державна політика під час воєнного стану». Аналізуючи доробки зарубіжних і вітчизняних учених, можна, однак, виокремити такі базові підходи до тлумачення змісту поняття «публічна політика під час воєнного стану»:

- державна політика розуміється як прозорий, тобто транспарентний, процес ухвалення політичних і політико-управлінських рішень у період війни, коли ступінь публічності визначається можливістю функціонування наявних каналів реалізації державної політики; при цьому ми повинні усвідомлювати, що публічна політика сьогодення – це своєрідна програма, що містить стратегії розвитку держави у певний період, у тому числі в аспекті забезпечення її національної безпеки;

- «державна політика під час воєнного стану» – форма політичного процесу, який проблематично реалізується в публічному просторі, із труднощами підтримується інформаційно-комунікаційними та іншими видами ресурсів, представлений цілісним комплексом вертикальних і горизонтальних взаємодій його учасників [43, с. 186], що, серед іншого, визначає можливості реагування на загрози національній безпеці.

Варто також зауважити, що, на думку окремих вітчизняних учених, державна політика входить у науковий дискурс за умов, коли «природа процесу прийняття рішень починає визначати зміст державного управління» [44], а отже, опосередковано впливає й на архітектуру національної безпеки. Зокрема, С. Телешун, С. Ситник, І. Рейтерович та О. Гомоляко у зв'язку з цим зазначають, що публічна політика «представляється як складне переплетіння політичних та управлінських процесів... Державна політика – політика органів державного

управління, заснована на механізмах публічного узгодження інтересів заінтересованих сторін та спрямована на досягнення суспільно значущих цілей та вирішення суспільно важливих завдань» [44], що, безумовно, охоплює й завдання гарантування національної безпеки. Крім того, С. Телешун наголошує, що «державна політика – це форма політичного процесу, який реалізується в публічному просторі, підтримується інформаційно-комунікаційними ресурсами та представлений комплексом прозорих вертикальних та горизонтальних взаємодій його учасників» [45, с. 5], що у контексті воєнного стану набуває додаткового виміру, пов'язаного з координацією дій суб'єктів сектору безпеки і оборони. Слід чітко наголосити, що наведені визначення поняття «державна політика» репрезентують, передусім, бачення реалізації державної політики у мирний час, коли воєнні загрози ще не трансформували радикально ані механізмів державного управління, ані системи забезпечення національної безпеки.

Насамперед слід окреслити специфіку формування та функціонування механізмів реалізації державної політики під час воєнного стану. Державна політика постає специфічною формою комунікації суб'єктів політичного процесу, що дає змогу, з одного боку, активізувати участь громадян у її напрацюванні, а з іншого – забезпечити впровадження політичних рішень, значною мірою пов'язаних із гарантуванням національної безпеки. Важливо підкреслити, що державна політика в умовах воєнного стану є особливим різновидом комунікативної взаємодії, яка, на відміну від довоєнного періоду, вже не виступає переважно полем боротьби за завоювання влади, а тому доцільно чітко розрізняти ці, формально подібні, але змістовно різні явища в межах одного громадянського суспільства.

З огляду на викладене, на нашу думку, реалізацію державної політики в період воєнного стану варто розуміти як послідовність взаємопов'язаних рішень і дій, що приймаються й здійснюються різними публічними (а подекуди й приватними) суб'єктами, інституційна належність і інтереси яких відрізняються, але спрямовані на розв'язання проблеми, політично визначеної як колективна чи суспільна, зокрема у вимірі безпекових викликів. Сукупність таких рішень і дій

формує підґрунтя для формальних, у більшій або меншій мірі вимушених, актів, спрямованих на корекцію поведінки тих соціальних груп, які опинилися залученими до суспільного життя в умовах війни; ідеться про проблему, що потребує вирішення в інтересах відповідної спільноти чи інших соціальних груп, які зазнають негативного впливу від наслідків воєнних дій, у тому числі загроз національній безпеці.

Категорію «державної політики в умовах воєнного стану», на нашу думку, доцільно використовувати для позначення законодавчої та адміністративної діяльності, орієнтованої на розв'язання проблем, що виникають у ситуації війни. Переважна більшість сучасних законів є дієвими лише тоді, коли політичні, адміністративні й соціальні дійові особи (суб'єкти політичного процесу), об'єднані різними інституційними угодами, ухвалюють управлінські рішення, тобто формують і забезпечують реалізацію державної політики з урахуванням приписів зазначених законів, включно з їхнім значенням для підтримання належного рівня національної безпеки.

Досягнення бажаних результатів у розв'язанні суспільних проблем можливе лише за умови вироблення й практичного втілення багатьох складних, узгоджених між центром і периферією рішень, які у своїй сукупності формують цілісну архітектуру державної політики. Втім у реаліях воєнного стану досягти такого рівня погодженості вкрай складно. Саме сукупність відповідних рішень і вся діяльність органів державної влади під час війни ми й розуміємо як державну політику в умовах воєнного стану, якщо йдеться про рішення, ініційовані публічними (а іноді й приватними) дійовими особами, які прагнуть спрямувати поведінку так званого населення-мішені таким чином, щоб колективну (соціальну) проблему можна було розв'язати за допомогою публічних, у тому числі безпекових, інструментів. Зазначена сукупність дій охоплює реалізацію всіх етапів публічної діяльності й включає як загальні та абстрактні норми (закони, постанови, положення), так і індивідуальні, конкретизовані документи, підготовлені в процесі її впровадження (адміністративні рішення, дозволи, дотації тощо), що разом формують нормативно-управлінську основу захисту національних інтересів у період війни.

Відтак, виходячи з викладеного вище, можна виокремити такі ключові складові елементи державної політики в умовах воєнного стану. Насамперед ідеться про розв'язання публічної проблеми: державна політика зорієнтована на усунення соціальної проблеми, яка в політичному вимірі визнана публічною і вимагає, з урахуванням наявних загроз національній безпеці, відновлення перерваних або таких, що перебувають під реальною загрозою розриву, суспільних зв'язків унаслідок ведення воєнних дій. Запропоноване тлумачення допускає констатацію наявності зазначеної проблеми, тобто стану соціального невдоволення, зокрема на тимчасово окупованих територіях, розв'язання якої делегується публічному сектору. У цьому контексті принципове значення має також наявність груп-мішеней, що становлять ядро публічної проблеми в умовах воєнного стану, адже кожна державна політика має на меті зорієнтувати ці групи на визначену модель поведінки та відповідне ставлення – як безпосередньо, так і шляхом впливу на зовнішнє оточення зазначених груп, у тому числі в безпековому вимірі.

Крім того, обов'язковою характеристикою виступає наявність чітко окреслених намірів. Державна політика в умовах воєнного стану впроваджується з попередньо визначеною метою, пов'язаною, серед іншого, із захистом засад національної безпеки. Вона спирається на певну «теорію соціальних змін» (або «модель причинності»), яку передбачається застосувати під час розв'язання відповідної публічної проблеми, виходячи з припущення про взаємозв'язок ухвалюваних рішень і здійснюваних дій. Відсутність такого зв'язку виявлятиметься через суто випадкову сукупність заходів, адресованих тим самим групам, але які, за задумом законодавця, не кореспондують між собою. Важливою ознакою також є фіксація певної сукупності рішень та дій, оскільки упровадження державної політики під час війни характеризується комплексом дій, що виходять за межі одного, ізольованого рішення, залишаючись поза рамками простого «загального соціального руху».

Окремого значення набуває програма втручання, під якою розуміють сукупність більш або менш конкретизованих та індивідуалізованих рішень – актів, які стосуються як змісту відповідної програми, так і особливостей її

практичного втілення. Програму втручання, притаманну одній чи декільком владним структурам у воєнний період, не можна ототожнювати з державною політикою. Програма втручання, що не має подальшого продовження у вигляді системних заходів, не є державною політикою; вона становить лише продукт (іноді обов'язковий) серед інших структурних елементів державної політики, який, зокрема, забезпечує виконання функцій у сфері національної безпеки. Водночас наголошується на провідній ролі публічних дійових осіб: зазначену сукупність рішень і дій у період війни можна кваліфікувати як державну політику тільки за тієї умови, що суб'єкти, які їх ухвалюють, діють саме як публічні дійові особи, тобто як учасники, котрі належать до політико-управлінської системи або громадські діячі, наділені повноваженнями приймати рішення чи вчиняти дії на підставі юридично оформленого доручення, у тому числі в безпековій сфері.

Важливою складовою є й наявність формалізованих актів. Формування та реалізація державної політики під час війни передбачають ухвалення актів (outputs), спрямованих на орієнтацію, впорядкування й коригування поведінки груп або окремих осіб, які, на думку суб'єктів ухвалення рішень, є причиною виникнення відповідної публічної проблеми чи потенційної загрози національній безпеці. У цьому значенні дефініція «державна політика в умовах воєнного стану» неминуче включає стадію конкретного запровадження вжитих заходів, хоча при цьому слід наголосити, що трапляються ситуації невтручання політико-адміністративних дійових осіб або фактичного незастосування окремих інструментів впливу. Нарешті, слід відзначити більшою чи меншою мірою примусовий характер рішень і дій. Традиційно в умовах воєнного стану більшість «реалізаторів» державної політики виходять із переважно авторитарної природи ухвалюваних рішень, особливо коли йдеться про реагування на загрози національній безпеці. Водночас, якщо узгодження взаємовідносин є обов'язком органу, наділеного публічною владою, то така різноманітність способів дій і форм втручання політико-управлінської системи, яку спостерігаємо нині, зумовлює поступове відходження примусового компонента від статусу єдиної норми, адже типова публічна діяльність і

договірні форми реалізації державної політики в умовах війни сьогодні поєднують у собі як стимулюючі, так і примусові елементи.

Насамперед значна частина публічних втручань у сучасних умовах реалізовується шляхом укладення договорів між державою та публічними (громадськими) об'єднаннями, між органами державної влади і приватними чи публічними підприємствами, фондами, громадськими організаціями, кооперативами й іншими інститутами громадянського суспільства, що, зрештою, істотно позначається на стійкості системи національної безпеки. Тобто головною ознакою державної політики в умовах воєнного стану, на відміну від традиційної – мирної, виступає узгодження інтересів усіх суб'єктів будь-якого публічного процесу, включно з тими, хто забезпечує обороноздатність і безпекову спроможність держави. В умовах же традиційної політики переважають ієрархічний характер узгодження та безумовність виконання рішень держави, навіть коли певна частина населення не сприймає прийнятих управлінських кроків. Здійснення такої традиційної політики є максимально формалізованим, оскільки спирається насамперед на закон і численні регламенти, що задають жорсткі процедурні рамки діяльності органів влади. Суб'єкти ж державної політики основну увагу приділяють імпульсам (соціальним замовленням), які надходять від громадянського суспільства, що одночасно виступає важливою складовою архітектури національної безпеки. Вони орієнтуються на колективні рекомендації, громадську думку, моральні домовленості, намагаючись виробити консенсусні рішення.

Разом із тим поділяємо позицію науковця О. Пухкала про те, що сьогодні в Україні сформувалася нагальна потреба у розробці системи правових механізмів ефективного партнерства держави й громадянського суспільства, оскільки органи публічної влади, які співпрацюють з інститутами громадянського суспільства у сфері формування та реалізації державної політики й відповідних безпекових рішень, істотно підвищують результативність своєї діяльності та посилюють її легітимність [46, с. 116].

Загальновизнаним є те, що державна політика формується із широким залученням форумів, громадських рад, демократичних об'єднань, комісій,

експертів, представників приватного бізнесу тощо, які створюють простір публічної комунікації й опосередковано впливають на стан національної безпеки. При реалізації державної політики під час війни основними і нерідко фактично єдиними суб'єктами залишаються державноуправлінські структури, на які концентрується основний обсяг владно-розпорядчих і безпекових функцій. Для державної політики воєнного стану властива підвищена закритість інформації щодо реального стану суспільства, виконання прийнятих рішень та укладених угод, тоді як державна політика довоєнного часу функціонує на ґрунті відкритої й доступної для всіх інформації. Загалом державна політика довоєнного періоду, на відміну від державної політики в умовах воєнного стану, є більш ефективною, демократичною, соціально спрямованою та гуманною, оскільки на шляху її реалізації відсутні або майже відсутні перешкоди, зумовлені впливом збройного конфлікту.

Від часу проголошення незалежності Україна не мала досвіду повномасштабних воєн, натомість на окремих етапах розвитку громадянського суспільства відбувалися різні революційні рухи. Таким чином можемо виокремити такі логічні та історичні етапи поступу пострадянських, постсоціалістичних країн на шляху до нового типу політики: крах недемократичного політичного режиму і делегітимація традиційної політики, оскільки вони не були зорієнтовані на забезпечення громадянських прав і свобод, справжнього народовладдя та зростання добробуту населення; квазіпублічна політика, за умов якої нова влада в процесі розгортання демократичних перетворень і формування засад громадянського суспільства лише імітує взаємодію з громадськістю, а публічна сфера ще недостатньо розвинена, щоб контролювати державні органи, обговорювати та вирішувати на рівних з ними суспільні проблеми. В Україні зазначені тенденції проявилися у періоди 1991–2004 рр. та 2013–2015 рр., які можна охарактеризувати як етапи набуття громадянським суспільством необхідного соціального потенціалу для здійснення радикальних, революційних зрушень, спрямованих на зміну політичного режиму. У нашій державі переломним моментом стало проведення Помаранчевої революції, а згодом – Революції гідності, що істотно

трансформували конфігурацію владних відносин і підходи до забезпечення національної безпеки. Однак слід підкреслити, що публічні ознаки політики так і не набули системного та стійкого характеру. Часто спостерігаються прояви анархії та охлократії, зумовлені низьким рівнем політичної і правової культури населення та відсутністю належним чином закріплених законом демократичних процедур взаємодії органів влади з громадськістю, що, своєю чергою, становить додатковий ризик для національної безпеки. Охарактеризований різновид політики у науковому дискурсі прийнято позначати терміном «протопублічна політика»; утвердження зрілої державної політики, яка демонструє свої переваги над традиційною політикою. Так зване державне управління має трансформуватися у публічне врядування та публічне адміністрування, а інститути громадянського суспільства, засоби масової інформації та експертне середовище – набути незаперечного авторитету й дієвості як важливі елементи системи національної безпеки. Цьому намагаються сприяти керівні органи Європейського Союзу й окремі держави, про що свідчать, зокрема, нещодавно ухвалені за наполяганням міжнародних організацій закони, спрямовані на протидію корупції та забезпечення відкритості державних інституцій України.

Нині державна політика демонструє стійку тенденцію до розширення власного суб'єктного складу та залучення до процесу її напрацювання й упровадження значної кількості як державних, так і недержавних акторів-реформаторів і виконавців державної політики. При цьому демократичні держави з притаманними їм національними моделями державної політики виступили своєрідними орієнтирами для тих країн, які розпочали перехід до оновлених політичних систем, у тому числі й для України, що, зокрема, прагне водночас посилити власну національну безпеку. Чим вищий рівень відкритості та демократичності суспільного життя в певній державі, тим меншою є його залежність від державної політики і, відповідно, тим відчутнішим стає вплив громадян на процес формування, планування й реалізації політичних рішень, у тому числі у сферах оборони та безпеки. Натомість механізми вироблення державної політики в умовах дії воєнного стану істотно ускладнюються з огляду на постійне зростання вимог суспільства й держави до якості та результативності

її практичного здійснення, зокрема щодо нейтралізації загроз національній безпеці. Водночас слід пам'ятати, що в демократичних політичних системах формування й реалізація державної політики традиційно відбуваються через багатоетапне, по суті безперервне, обговорення та погодження інтересів держави й громадянського суспільства. Для політичних систем, які лише вибудовують власну модель державної політики воєнного часу, наведений підхід набуває особливого, багато в чому екзистенційного змісту. Саме тому нині зазначена проблематика надзвичайно гостро постає перед Україною, що перебуває у процесі подолання комплексу викликів і загроз, спричинених війною та безпосередньо пов'язаних із забезпеченням її національної безпеки.

Отже, цілком очевидно, що демократично організований владний процес виступає фундаментальною передумовою належної, якісної реалізації державної політики в умовах воєнного стану і водночас слугує важливим чинником гарантування національної безпеки. Причому не тільки органи державної влади повинні володіти інституційними засобами впливу на населення, а й політично свідома, згуртована громадськість у період війни має вибудовувати власний інструментарій відстоювання життєвих потреб та інтересів і дієво впливати на інститути публічної влади, сприяючи таким чином укріпленню внутрішньої стійкості держави. Процес планування й упровадження державної політики в умовах воєнного стану, як видається, має здійснюватися під ретельним громадським контролем, який у практиках інших держав, що вже пройшли через війну, набуває різних організаційних форм, але завжди зберігає спільну мету – здійснення соціального аудиту всіх рішень, ухвалених владою, у тому числі з погляду їх відповідності пріоритетам національної безпеки. Тому виявлена тенденція до активного залучення інститутів громадянського суспільства до процесів формування та реалізації державної політики в умовах воєнного стану, безумовно, потребує подальшого, більш поглибленого дослідження цього суб'єкта з урахуванням його ролі в системі національної безпеки. Адже українському суспільству, по суті, ще не випадало реалізовувати державну політику в настільки екстремальних умовах, у яких воно перебуває сьогодні внаслідок широкомасштабної збройної агресії.

2.2. Концептуальні моделі публічного управління національною безпекою під час війни

Вже раніше підкреслювалося, що регулярний моніторинг і прогнозування виникнення надзвичайних ситуацій становлять одні з провідних завдань функціонування єдиної державної системи та реалізації державної політики в умовах воєнного стану, що безпосередньо корелює із цілями забезпечення національної безпеки. По суті, змістовна сутність моніторингу настання й подальшого розвитку надзвичайних ситуацій зводиться до систематичного спостереження, здійснення всебічного контролю та передбачення процесів і явищ, які виникають як наслідок військових дій, можуть трансформуватися в джерела надзвичайних ситуацій, супроводжуються відстеженням динаміки їх еволюції, а також включають визначення масштабів таких явищ з метою недопущення їх реалізації й оперативного усунення наслідків [6].

Здійснення діяльності, пов'язаної з фіксацією будь-яких значущих подій та їх прогнозуванням у період дії воєнного стану, покладається на низку спеціально уповноважених організацій і установ, які використовують різнотипні методи й технічні засоби. Моніторинг стану суспільно важливих об'єктів і відповідне прогнозування можливих аварій на об'єктах критичної інфраструктури реалізуються в Україні відповідно до наказу Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи «Про затвердження Положення про моніторинг потенційно небезпечних об'єктів» від 06.11.2003 № 425, який, фактично, інтегрує цей напрям діяльності у загальну архітектуру сектору безпеки й оборони.

Згідно із згаданим наказом, підсистема моніторингу повинна ґрунтуватися на максимально широкому використанні наявних організаційних структур суб'єктів моніторингу, спроможних діяти в умовах підвищених ризиків, на забезпеченні узгодженості їх функціонування з нормативно-правових і організаційних позицій, що гарантує цілісність системи реагування, а також на комплексному, скоординованому технічному, інформаційному та програмному

забезпеченні діяльності суб'єктів моніторингу, необхідному для своєчасного виявлення загроз і належного реагування на них [8].

Сьогодні на національному етапі розвитку в Україні моніторинг і прогнозування результатів реалізації державної політики здійснюються Кабінетом Міністрів України. Що ж до спостереження за діями воєнного характеру та оцінки можливих наслідків таких дій, то органи управління й адміністрування сформували мережу регіональних систем спостереження та підвищення безпеки проживання населення в умовах воєнного стану, що органічно пов'язано із завданнями підтримання належного рівня національної та регіональної безпеки.

Важливою складовою загальнодержавної системи контролю за процесом реалізації державної політики, а також, як результат, за рівнем безпеки проживання населення у регіонах, що тимчасово окуповані або на території яких тривають активні воєнні дії, виступають районні й обласні військові чи військово-цивільні адміністрації. Їх діяльність підлягає спрямуванню та координації з боку Кабінету Міністрів України, який здійснює формування й упровадження державної політики в умовах воєнного стану й водночас забезпечує зв'язок цієї політики з базовими пріоритетами національної безпеки.

На переконання авторів, органи управління та адміністрування (як центрального, так і регіонального рівнів) у процесі реалізації державної політики виконують низку ключових функцій. До них належать методична й оперативна координація діяльності сил і засобів, орієнтованих на організацію систематичного спостереження та контроль за практичною імплементацією політики у безпековому вимірі; збирання, опрацювання й акумулювання управлінськи значущої інформації, отриманої за результатами спостережень, у тому числі щодо ризиків для національної безпеки; аналітична обробка даних, що характеризують адміністративно-управлінські процеси, та проведення їх комплексної оцінки в режимі реального часу, необхідної для прийняття обґрунтованих управлінських рішень. Важливою є також функція накопичення відомостей про особливості формування державної політики й інформації, здобутої внаслідок опрацювання публічних даних і практики її реалізації, а

також повторна, багатовимірна обробка масивів даних, дотичних до реалізації державної політики в умовах воєнного стану, з метою виявлення латентних загроз і уточнення прогнозів.

Крім того, до кола функцій зазначених органів належать розвиток системи громадських спостережень і підвищення рівня безпеки проживання населення в окупованих та прифронтових регіонах з математичної, технічної й методичної точок зору, оперативне надання інформації про поточні чи прогнозні обставини, зумовлені наслідками воєнних дій, до відповідних цивільних або військово-цивільних адміністрацій, а також забезпечення належної взаємодії громадян та громадських об'єднань з центрами ухвалення управлінських рішень на державному й міжнародному рівнях в інформаційно-технічному форматі, що істотно підсилює спроможність системи національної безпеки.

У теперішній час в Україні функціонує Урядова інформаційно-аналітична система з надзвичайних ситуацій під час воєнного стану. До основних завдань зазначеної системи належать збирання й оперативна передача актуальної та достовірної інформації як результату реалізації державної політики в умовах воєнного стану, а також її всебічна аналітична обробка; підтримка процесу ухвалення рішень щодо реагування на факти настання та розвитку надзвичайних ситуацій під час і після завершення воєнних дій, у фокусі яких перебувають інтереси національної безпеки; здійснення безперервного моніторингу подієвого стану з точки зору ймовірності виникнення та ескалації надзвичайних ситуацій чи особливостей їх поточного перебігу у воєнний період. Важливе місце серед її завдань посідають формування стратегії оперативного реагування на надзвичайні ситуації й відповідне планування комплексу необхідних заходів через інструменти реалізації державної політики; виявлення потенційних ризиків виникнення й загострення надзвичайних ситуацій під час війни та здійснення їх прогнозування з використанням сучасних аналітичних методів; оцінка ефективності діяльності органів самоврядування й витратності заходів, спрямованих на мінімізацію наслідків воєнних дій для населення та інфраструктури; а також контроль за дотриманням дисципліни в процесі реалізації державної політики в умовах воєнного стану, що, зрештою, є одним із

важливих елементів загальної системи забезпечення національної безпеки.

Отже, створення Урядової інформаційно-аналітичної системи, зокрема для здійснення процесу реалізації державної політики під час війни, було орієнтовано на розбудову інформаційно-технічної інфраструктури, в основі якої знаходяться сучасні інформаційні технології з використанням розподілених автоматизованих програмно-інформаційних середовищ, що, своєю чергою, забезпечує підтримку належної взаємодії фахівців в інформаційно-аналітичній площині під час ухвалення управлінських рішень щодо дій в умовах воєнного стану або пов'язаних із ним ризиків їх настання та подальшого розвитку на основі всебічної інформаційної й аналітичної обробки статистичних, експертних, аналітичних і довідкових даних, одержаних із різнохарактерних інформаційних джерел і критично важливих для забезпечення національної безпеки [47].

Зазначена система покликана інтегрувати функції та зусилля підсистем функціонального й територіального типу у сфері здійснення моніторингу й прогнозування як наслідків воєнних дій, так і соціально-економічних наслідків, зумовлених їх виникненням, що у стратегічному вимірі дозволяє своєчасно виявляти ризики для стійкого розвитку держави та її безпекового простору.

Організаційне й методичне керівництво, а також координація діяльності Урядової інформаційно-аналітичної системи з надзвичайних ситуацій під час воєнного стану здійснюється Державною службою України з надзвичайних ситуацій.

Регіонально-територіальна підсистема включає регіональні, територіальні й об'єктові центри, які забезпечують моніторинг, лабораторний контроль і прогнозування природних та техногенних надзвичайних ситуацій. Водночас саме державна політика виступає об'єднувальною ланкою процесів моніторингу, контролю та прогнозування, спрямовуючи їх на захист життєво важливих інтересів особи, суспільства й держави.

Серед основних завдань регіональних, місцевих й об'єктових центрів, які реалізують державну політику та здійснюють моніторинг надзвичайних ситуацій в умовах воєнного стану у тісному зв'язку з цілями національної безпеки, є такі:

- збирання, опрацювання і передання до органів державної влади

інформації щодо потенційних джерел надзвичайних ситуацій у період війни та причин їх виникнення на рівні регіону або визначеної території, які здатні трансформуватися у загрози національній безпеці;

- моделювання та оцінювання можливих масштабів розгортання надзвичайних ситуацій;

- здійснення управління з організаційно-методичної точки зору, а також забезпечення координації діяльності й контролю за функціонуванням відповідних складових на регіональному, місцевому й об'єктовому рівнях у межах Урядової інформаційно-аналітичної системи з надзвичайних ситуацій під час війни;

- організація та проведення лабораторних аналізів, спрямованих на контроль хіміко-радіологічного й мікробіологічного стану об'єктів довкілля, харчових продуктів і сировини, води, що становлять потенційну небезпеку виникнення та розвитку надзвичайних ситуацій;

- створення та підтримка в актуальному стані банку даних щодо надзвичайних ситуацій в умовах воєнного стану на будь-якій території;

- організація належного обміну даними, координація діяльності та контроль функціонування регіональних, місцевих й об'єктових моніторингових центрів, які також безпосередньо причетні до реалізації державної політики.

Загалом Урядова інформаційно-аналітична система щодо надзвичайних ситуацій у період війни постає як комплекс взаємопов'язаних ланок та інституцій, які забезпечують реалізацію державної політики на вищезазначених рівнях. Усі правовідносини й взаємозв'язки між цими елементами регламентуються нормативно-правовими актами держави, що задають обов'язкові стандарти їх функціонування, у тому числі в безпековій сфері. Технічною основою здійснення моніторингу та прогнозування надзвичайних ситуацій у воєнний час є сукупність наявних у кожній складовій системи засобів, які застосовуються в межах їх компетентності та покладеної відповідальності. При цьому використовуються спеціалізовані інструменти спостереження й прогнозування, зорієнтовані на контроль і діагностику стану потенційно небезпечних економічних об'єктів, які, своєю чергою, виступають головними

джерелами ризиків виникнення та ескалації надзвичайних ситуацій в умовах воєнного стану, безпосередньо впливаючи на параметри національної безпеки.

Залежно від конкретної обстановки та масштабу потенційної чи вже наявної надзвичайної ситуації в умовах дії воєнного стану Урядова інформаційно-аналітична система з надзвичайних ситуацій може функціонувати в режимі повсякденної діяльності, у стані підвищеної готовності або ж у спеціальному режимі надзвичайної ситуації, що дає можливість гнучко адаптувати механізми реагування до актуальних загроз безпеці держави.

Попри формальне функціонування навіть у режимі повсякденної діяльності, чинна державна система реалізації державної політики, яка виступає структурною підсистемою Урядової інформаційно-аналітичної системи з надзвичайних ситуацій під час війни, наразі не спроможна повною мірою розв'язувати покладені на неї завдання й не повністю відповідає встановленим вимогам. З огляду на те, що ця система є однією з провідних складових у контексті забезпечення стійкості державного управління та національної безпеки, вона об'єктивно потребує суттєвого вдосконалення, з урахуванням того, що саме вона пов'язана із системою державного управління як результатом реалізації державної політики, із розробленням та впровадженням державної політики сталого розвитку, а також із виконанням міжнародних зобов'язань України щодо проведення адміністративної реформи.

До ключових чинників, що зумовлюють проблемність та низьку якість реалізації державної політики, належать, зокрема, недосконалість нормативно-правового забезпечення в умовах тривалої окупації під час війни, недостатня координація діяльності органів управління та адміністрування, відповідальних за впровадження державної політики, обмеженість бюджетних фінансових ресурсів, а також застарілий рівень матеріально-технічного забезпечення суб'єктів, які долучені до формування й реалізації державної політики в умовах воєнного стану, та інші подібні обставини, що негативно позначаються, зокрема, на безпековому потенціалі держави.

Разом з тим наявний рівень апаратно-програмного оснащення суб'єктів адміністративного моніторингу відповідними програмними комплексами не

забезпечує повноцінної можливості здійснювати реалізацію державної політики в умовах воєнного стану з метою впровадження необхідних захисних заходів. Насамперед йдеться про гарантоване, надійне функціонування систем підтримки й ухвалення управлінських рішень на територіях, де мають місце дії воєнного характеру, що є критично важливим для своєчасного реагування на виклики національній безпеці.

Отже, з урахуванням викладеного, існують реальні передумови для підвищення ефективності функціонування державної системи управління за умови послідовного вдосконалення й трансформації всіх її рівнів із широким використанням сучасних технологій, що, безперечно, сприятиме зміцненню національної безпеки та стійкості базових інститутів держави у воєнний і післявоєнний періоди.

Отже, серед основних завдань органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, а також підприємств, організацій і установ різних форм власності, які безпосередньо залучені до формування та реалізації державної політики в умовах воєнного стану й тим самим роблять внесок у підтримання належного рівня національної безпеки, слід виокремити такі напрями діяльності, як розбудова та постійне удосконалення систем і підсистем реалізації державної політики, а також прогнозування майбутніх параметрів і специфіки її формування з урахуванням воєнних та безпекових ризиків; забезпечення сучасними техніко-технологічними засобами тих організацій і установ, які здійснюють практичне втілення державної політики, включно з інструментами захисту критичної інфраструктури; узгодження функціонування організацій і установ на загальнодержавному, регіональному, місцевому й об'єктовому рівнях щодо збирання та обміну інформацією про результати спостереження й контролю за станом реалізації державної політики в різних сферах, пов'язаних із обороноздатністю; координація роботи організацій і установ, що здійснюють моніторинг, збирання й обмін інформацією стосовно спостереження та контролю за ситуацією в органах державного управління, насамперед у частині реагування на загрози національній безпеці; створення та розвиток систем інформаційно-комунікаційного призначення для розв'язання завдань моніторингу й

прогнозування ризиків у процесі реалізації державної політики в умовах воєнного стану, у тому числі ризиків для оборонної й безпекової інфраструктури; оновлення та вдосконалення нормативно-правового регулювання умов реалізації державної політики, спрямоване на підвищення стійкості держави до воєнних викликів; чітке визначення органів, до повноважень яких віднесено координацію діяльності організацій та установ, що опікуються питаннями реалізації державної політики, та забезпечення їх взаємодії у єдиному безпековому контурі; своєчасний аналіз і розгляд даних моніторингу за результатами реалізації державної політики, насамперед у частині оцінювання її впливу на стан національної безпеки.

При цьому науково-методична основа створення інформаційно-аналітичної системи державного управління охоплює розв'язання таких завдань, як проектування структури та визначення складу інформаційно-аналітичної системи, здатної підтримувати управлінські рішення в умовах воєнних загроз; класифікація потенційно небезпечних об'єктів за видами ризиків, які вони генерують для населення, територій та оборонного потенціалу; формування комп'ютеризованого банку даних «Зведений територіальний реєстр наслідків війни», що акумулює інформацію про втрати, руйнування й інші наслідки збройної агресії; розроблення технології реалізації державної політики в інформаційно-аналітичній системі державного управління в умовах воєнного стану, зорієнтованої на підтримку рішень у сфері безпеки; створення комп'ютерних програм для прогнозування й оцінювання можливих наслідків неякісної реалізації державної політики, у тому числі для стану національної безпеки.

Інформаційно-аналітична система державного управління у сфері захисту населення та територій під час війни акумулює у своєму складі технології збирання, передавання, обміну й зберігання відомостей про джерела надзвичайних ситуацій і об'єкти моніторингу, методики їх всебічного аналізу, а також методи моделювання та прогнозування надзвичайних ситуацій за результатами військових дій на будь-якій території, що безпосередньо пов'язано із завданнями забезпечення національної безпеки і стійкості держави до

збройних загроз.

Створювана інформаційно-аналітична система державного управління у сфері захисту населення та територій у період війни розглядається як інструмент комплексної інформаційно-аналітичної підтримки вироблення й ухвалення рішень у компетентних відомчих органах державної влади, що, своєю чергою, покликані забезпечувати належний рівень національної безпеки. Комунікаційну основу цієї інформаційно-аналітичної системи державного управління ризиками виникнення надзвичайних подій становить сукупність взаємопов'язаних інформаційних процесів, кожен з яких спрямований на розв'язання специфічного завдання щодо збирання, опрацювання, інтегрування, поширення та відображення просторово орієнтованих даних, а також на забезпечення накопичення масивів відомостей і знань, необхідних для формування й реалізації державної політики.

Змістовна інформаційна складова інформаційно-аналітичної системи державного управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій в умовах воєнного стану матеріалізується у форматі комп'ютеризованої системи, що включає електронні бази даних щодо:

- об'єктів підвищеної потенційної небезпеки;
- автоматизованих робочих станцій;
- програмно-керованих систем управління базами даних;
- мережевого обладнання, необхідного для функціонування комп'ютерної мережевої інфраструктури та захисту інформації на всіх етапах її передавання, зберігання й оброблення;
- систем оброблення даних дистанційного (за наявності технічної можливості) моніторингу територій, охоплених воєнними діями;
- спеціалізованих програмних продуктів, створених для інформаційно-аналітичної системи державного управління під час війни, які забезпечують підтримку процесів аналізу даних, організації взаємодії та обміну інформацією в межах системи, а також представлення результатів особам, уповноваженим на прийняття рішень.

У підсумку розробки концептуальної моделі інформаційно-аналітичної

системи реалізації державної політики передбачено підготовку супровідного документа – «Концепція створення інформаційно-аналітичної системи державного управління захисту населення та територій під час війни» [48], який має закріпити базові підходи до використання цієї системи як інструмента зміцнення національної безпеки.

Як одна з ключових складових інформаційно-аналітичної системи державного управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій під час війни виступає державна система моніторингу та прогнозування у сфері цивільного захисту населення і територій, що функціонує як спеціалізована функціональна інформаційно-аналітична підсистема.

Отже, державна система моніторингу щодо реалізації державної політики в умовах воєнного стану являє собою розподілену автоматизовану систему оперативного інформаційного обміну й включає мережу центрів комутації, які забезпечують циркуляцію даних, їх підготовку, накопичення, оброблення, аналіз та передачу інформації між окупованими та неокупованими територіями, що має вирішальне значення для підтримання належного рівня національної безпеки. Зазначена система повинна проєктуватися згідно з базовою еталонною моделлю взаємодії відкритих систем та містити уніфікований інтерфейс для з'єднання з різними прикладними завданнями.

Передусім функціонування такої системи має гарантувати належний рівень захищеності й конфіденційності інформації, одночасно забезпечуючи, у межах визначеного правового режиму, відкритий доступ громадян до релевантних відомостей, що безпосередньо впливає на довіру до державних інститутів та стійкість національної безпеки. Державна система моніторингу у сфері захисту населення і територій України в період війни, будучи складовою ширшої інформаційно-аналітичної системи державного управління ризиками у сфері захисту населення та територій, повинна включати такі основні елементи: організаційну конфігурацію (організаційну структуру), цілісну модель функціонування системи, до складу якої входять об'єкти формування державної політики, комплекс спеціалізованих технічних засобів, систему моделей ситуацій (у тому числі моделей розвитку ситуацій), методичний інструментарій

спостереження, оброблення даних та аналізу реалізації державної політики, а також інформаційну підсистему, що забезпечує накопичення, циркуляцію й захист даних.

Структурна організація наведеної державної системи в загальному випадку повинна охоплювати у своєму складі орган управління підсистемою моніторингу державної політики відповідного рівня, службу спостереження й контролю (сукупність громадських об'єднань, профільних контролюючих органів тощо), службу збору та опрацювання інформації й вироблення рекомендацій щодо комплексу заходів, спрямованих на якісну реалізацію державної політики для населення, у тому числі в аспекті гарантування національної безпеки, а також службу технічного забезпечення, відповідальну за підтримку функціонування засобів, необхідних для реалізації державної політики.

Сукупність технічних засобів повинна відповідати цілям організації спостереження й контролю за ходом реалізації державної політики в умовах воєнного стану, забезпечувати виконання всього спектра заходів, необхідних для реалізації управлінських рішень, і характеризуватися належними показниками точності, надійності, оперативності та рівня застосування, потрібними для коректної оцінки якості державної політики (з урахуванням специфіки управління й адміністрування у воєнний час, а також вимог безпеки).

Різновиди моделей реалізації державної політики, а також відображені в них особливості її формування повинні охоплювати узагальнений опис ситуацій, що склалися під час війни залежно від характеру їх прояву, комплекс характеристик і параметрів процесу реалізації державної політики, які дають змогу ідентифікувати ситуацію загалом і виокремити окремі етапи її розвитку, а також систему критеріїв прийняття управлінських рішень. За умови існування взаємопов'язаних джерел виникнення та розвитку надзвичайної ситуації в умовах воєнного стану відповідна модель повинна додатково містити їх деталізований перелік і опис механізмів їхньої взаємодії, що має істотне значення для своєчасного реагування на загрози національній безпеці.

Способи спостереження й аналізу реалізації державної політики повинні включати опис суспільних процесів і явищ, які підлягають спостереженню та

фіксації, визначення значень рішень, що приймаються за результатами спостереження у формі розпорядчих документів, встановлення режиму спостережень – безперервного або періодичного, а також регламентацію правил (алгоритму) опрацювання результатів реалізації державної політики і форми їх подання, у тому числі для потреб сектору безпеки й оборони.

Підходи до реалізації державної політики в умовах воєнного стану охоплюють характеристику публічних процесів або ознак явищ, що втілюються як складові політики управління, перелік вхідних (вихідних для вимірювання) даних, необхідних для прогнозування якості реалізації державної політики, правила оцінювання репрезентативності таких вихідних даних, алгоритм прогнозування (з урахуванням оцінки ймовірності результатів) і вимоги до програмного та технічного забезпечення, а також систематизований перелік вихідних даних, які використовуються для моделювання можливих наслідків управлінських рішень, у тому числі з точки зору впливу на національну безпеку.

Специфіка формування та реалізації державної політики щодо населення і територій у період воєнного стану повинна спиратися на належне організаційне, програмне, технічне, математичне, методичне, лінгвістичне, метрологічне та правове забезпечення, без якого неможливе ефективне реагування на воєнні загрози. Залежно від масштабів реалізації державної політики на територіях, охоплених воєнними діями, має бути передбачено функціонування чотирирівневої системи моніторингу, що включає державний, регіональний, місцевий та об'єктовий рівні.

Правове (нормативне) забезпечення реалізації державної політики в умовах воєнного стану включає в себе законодавчі акти, нормативні документи у сфері стандартизації (державні та міждержавні стандарти), а також нормативні документи, положення й правила, що затверджуються уповноваженим органом державного управління. До об'єктів нормативного забезпечення процесу реалізації державної політики належать елементи системи моніторингу та прогнозування, перелічені вище, від належного регулювання яких значною мірою залежить рівень захищеності населення, територій і критичної інфраструктури. До складу особливостей реалізації державної політики входять

також документи, дія яких поширюється на подібні процеси в інших напрямках діяльності органів державного (публічного) управління та адміністрування, що забезпечує узгодженість підходів у безпековому секторі. Також слід наголосити, що спеціальні документи розробляються у випадках відсутності належного нормативного регулювання в умовах воєнного стану або за потреби встановлення специфічних вимог, зумовлених актуальними викликами національній безпеці.

2.3. Забезпечення системи національної безпеки в умовах правового режиму воєнного стану

Рівень гарантування функціонування системи національної безпеки України в період дії правового режиму воєнного стану, запровадженого Указом Президента України від 24 лютого 2022 року [49], загалом оцінюється як достатньо стійкий і надійний з огляду на завдання збереження суверенітету та територіальної цілісності держави. Збройні Сили України, інші утворені відповідно до закону військові формування, а також правоохоронні органи, послідовно й результативно протидіючи збройній агресії російської федерації, фактично забезпечують воєнну складову національної безпеки та стримування подальшої ескалації загроз.

На початкових етапах запровадження воєнного стану було реалізовано комплекс першочергових заходів, спрямованих на підвищення ефективності функціонування всієї системи національної безпеки. Зокрема, проведення мобілізаційних заходів дало змогу істотно наростити чисельність особового складу Збройних Сил України та інших військових формувань, ухвалити низку законодавчих актів, що вдосконалили правове регулювання у сфері національної безпеки, одночасно посилити контроль за державним кордоном і повітряним простором України та забезпечити відносну стійкість критичної інфраструктури держави, яка є ключовим елементом безпекового потенціалу.

Унаслідок реалізації зазначеного комплексу дій вдалося досягти помітних, з практичного погляду, результатів у протидії та відсічі російської агресії. Збройні Сили України звільнили значну частину раніше тимчасово окупованих

територій, тоді як російські війська зазнали суттєвих людських і матеріально-технічних втрат, що, безумовно, позначилося на їх спроможності продовжувати активні наступальні дії.

Разом із тим, попри зазначені здобутки, і надалі зберігається коло викликів і загроз, які потребують подальшого, системного реагування з боку сектору безпеки й оборони. Йдеться, зокрема, про триваючу російську агресію, що потенційно здатна призвести до нових хвиль бойових дій; про можливі цілеспрямовані провокації з боку росії, зорієнтовані на дестабілізацію внутрішньополітичної та соціально-економічної ситуації в Україні; а також про необхідність послідовного відновлення інфраструктурних об'єктів, пошкоджених чи зруйнованих унаслідок бойових дій, що безпосередньо впливає на рівень національної безпеки.

З метою належної протидії вказаним викликам і нейтралізації наявних загроз постає завдання подальшого послідовного зміцнення системи національної безпеки України. Зокрема, необхідно:

- завершити мобілізаційні заходи таким чином, щоб гарантувати достатню чисельність Збройних Сил України та інших військових формувань для виконання покладених оборонних завдань;
- забезпечити максимально ефективне, прозоре й цільове використання міжнародної допомоги, спрямованої на посилення спроможностей українських сил оборони;
- уживати комплексних заходів щодо протидії російській пропаганді та дезінформації, які становлять вагомий елемент гібридних загроз національній безпеці;
- здійснювати планомірне відновлення інфраструктурних об'єктів, пошкоджених унаслідок бойових дій, з урахуванням вимог стійкості й захищеності критичної інфраструктури.

Наявність ефективно функціонуючої системи національної безпеки, що здатна адаптуватися до динаміки воєнних загроз, є, по суті, базовою гарантією збереження суверенітету й територіальної цілісності України, а також підтримання належного рівня внутрішньої стабільності.

Беручи до уваги, що повномасштабна війна проти України триває вже понад рік і, станом на тепер, не має чітко визначених часових горизонтів завершення, забезпечення ефективного функціонування системи національної безпеки об'єктивно виступає одним із пріоритетних і довгострокових завдань для органів української влади. Саме від результатів у цій сфері значною мірою залежить спроможність держави гарантувати безпеку громадян і зберегти контроль над власною територією.

Реалізація зазначеного завдання вимагає ухвалення та реалізації комплексу заходів, спрямованих, з одного боку, на подальше посилення Збройних Сил України та інших військових формувань, а з іншого – на вдосконалення системи управління сектором безпеки й оборони, забезпечення стійкості функціонування критичної інфраструктури держави, протидію російській пропаганді й дезінформації, а також зміцнення міжнародного співробітництва у сфері безпеки, що є важливою складовою зовнішньополітичного виміру національної безпеки.

Насамперед слід остаточно завершити мобілізаційні процеси для забезпечення належної чисельності та укомплектованості Збройних Сил України й інших військових формувань; далі необхідно гарантувати результативне використання міжнародної військово-технічної та фінансової допомоги, спрямованої на посилення спроможностей української армії, розробити й реалізувати національну стратегію протидії російській пропаганді та дезінформації, активізувати співпрацю з державами-партнерами у сфері безпеки, зокрема щодо надання військової підтримки, координації зусиль у протидії російській агресії та подальшого зміцнення обороноздатності України як ключового чинника гарантування національної безпеки.

Надійне функціонування системи національної безпеки виступає ключовою передумовою збереження суверенітету й територіальної цілісності України, а відтак і стабільності її конституційного ладу. Водночас така система є визначальним чинником підтримання безпеки та стратегічної рівноваги як у регіональному, так і в загальноєвропейському вимірах, що безпосередньо впливає на архітектуру колективної безпеки. Тому посилення спроможностей

Збройних Сил України та інших законних військових формувань має охоплювати не лише зростання їх чисельності, але й, що принципово важливо, суттєве підвищення рівня бойової та спеціальної підготовки, модернізацію озброєння й військової техніки та оновлення систем матеріально-технічного забезпечення. Для реалізації цих завдань, як слушно відзначається, необхідно й надалі поглиблювати взаємодію з державами-партнерами, які надають Україні багатовимірну військову допомогу, що прямо зміцнює обороноздатність і загальний потенціал національної безпеки.

Модернізація системи управління сектором безпеки й оборони передбачає, у свою чергу, формування дієвого, внутрішньо узгодженого механізму координації діяльності всіх органів і сил, на які покладено забезпечення національної безпеки держави. У цьому контексті, безумовно, необхідною умовою є розроблення й упровадження цілісної доктрини національної безпеки, покликаній визначити базові засади, ключові цінності, пріоритети й основні напрями подальшого розвитку та трансформації сектору безпеки й оборони. Разом із цим особливого значення набуває забезпечення високого рівня стійкості критичної інфраструктури держави, що включає її захист від імовірних цілеспрямованих атак з боку росії та інших потенційних агресорів. З цією метою має бути розроблений і реалізований комплексний план заходів щодо укріплення безпеки критичної інфраструктури, в якому будуть ураховані різні можливі сценарії розвитку воєнно-політичної обстановки, включно з ризиками довготривалого збройного протистояння.

Особливого значення набувають, поряд з іншими, заходи, спрямовані на протидію російській пропаганді та дезінформаційним кампаніям, оскільки інформаційний вимір гібридної агресії є істотним чинником дестабілізації внутрішньої ситуації та підриву довіри до державних інституцій. Забезпечення інформаційної безпеки в цьому аспекті є невід'ємною складовою системи національної безпеки. Тому вкрай важливо розробити й реалізувати національну стратегію протидії російській пропаганді та дезінформації, яка б передбачала цілісний, взаємоузгоджений комплекс заходів, спрямованих як на системне інформування населення про реальний стан справ в Україні, так і на активне

запобігання поширенню ворожих наративів та деструктивних інформаційних впливів у публічному просторі.

Зрештою, вагомим напрямом зміцнення безпекового потенціалу держави є поглиблення міжнародного співробітництва у сфері безпеки й оборони, що має розглядатися як один із ключових інструментів формування сприятливого зовнішньополітичного середовища. Для досягнення цієї мети необхідно інтенсифікувати взаємодію з країнами-партнерами у сфері безпеки, зокрема щодо надання військової допомоги, координації зусиль у протидії російській агресії та посилення обороноздатності України в межах спільних ініціатив. Важливо також підвищувати інвестиційну привабливість національного оборонно-промислового комплексу для іноземних виробників, стимулюючи створення виробничих потужностей на території України, що не лише посилює оборонно-промисловий потенціал, а й підвищує рівень стійкості системи національної безпеки в довгостроковій перспективі.

Насамперед слід урахувати, що продовження збройної агресії, імовірність нових провокацій з боку росії та об'єктивна потреба у відбудові зруйнованої чи пошкодженої інфраструктури залишаються довготривалими викликами для держави, які безпосередньо впливають як на стан національної безпеки, так і на можливість сталого розвитку. З метою належного гарантування національної безпеки України, відповідно, актуальним є подальше послідовне зміцнення Збройних Сил України та інших військових формувань, удосконалення системи управління сферою безпеки, підвищення рівня захищеності критичної інфраструктури, а також цілеспрямована протидія російській пропаганді й дезінформаційним впливам, що у сукупності формує основу обороноздатності та стійкості держави до зовнішніх і внутрішніх загроз.

По-перше, завершення мобілізаційних заходів, ефективне й прозоре використання міжнародної допомоги, спрямованої на підтримку оборонного сектору, розроблення та практична реалізація комплексної стратегії протидії ворожій пропаганді та дезінформаційним кампаніям, а також системна співпраця з міжнародними партнерами у сфері безпеки й залучення їх військової підтримки в сукупності становлять вагомий крок на шляху до подальшого зміцнення

обороздатності України та підвищення рівня її національної безпеки.

Не менш суттєвим є активізування всебічного міжнародного співробітництва та розбудова ефективної, інституційно узгодженої системи координації дій у сфері безпеки й оборони, що покликана забезпечити належний рівень комплексної безпеки, стійкість держави й суспільства до довготривалих воєнних загроз, а також здатність своєчасно реагувати на нові виклики, які постають у процесі триваючого збройного протистояння.

Висновки до розділу 2

Комплексний аналіз механізму здійснення державної політики у сфері національної безпеки в умовах війни дозволяє констатувати глибоку трансформацію змісту, функцій та інструментів публічного управління, зумовлену безпрецедентними викликами повномасштабної збройної агресії. Формування державної політики в умовах воєнного стану набуває якісно нового характеру: девіації мирного часу, притаманні політико-управлінським процесам, поступаються місцем логіці захисту життєво важливих інтересів особи, суспільства і держави, що зумовлює концентрацію владних повноважень, підвищення інтенсивності управлінських рішень та зміщення акцентів на забезпечення стійкості безпекового середовища. Водночас, як показує аналіз, зміцнення ролі держави не усуває потреби в залученні недержавних акторів, передусім інститутів громадянського суспільства, оскільки саме їх участь забезпечує адаптивність управлінських рішень та підтримання легітимності публічної влади в умовах війни.

Визначено, що формування політики у воєнний час ґрунтується на особливому виді комунікації між суб'єктами, які ухвалюють владні рішення в ситуації надзвичайної невизначеності. Зміст політики більше не може розглядатися як результат стандартних процедур; натомість вона постає як багаторівневий процес погодження суспільних інтересів у режимі постійного реагування на динаміку загроз. Особливості публічного управління проявляються у необхідності пришвидшеного ухвалення рішень, оновлення нормативної бази, адаптації інструментів впливу та перегляду меж державного й

недержавного секторів у виробленні політичних рішень. Водночас наголошено на системному характері проблем, пов'язаних з недосконалістю правового регулювання, надмірною закритістю інформації, недостатньою координацією між органами державної влади та обмеженими ресурсами, що комплексно впливає на стійкість сектору безпеки й оборони.

Ключове значення в управлінні національною безпекою під час війни набувають системи моніторингу, прогнозування та інформаційно-аналітичної підтримки рішень. Вони формують основу для раннього виявлення загроз і забезпечення випереджального реагування. Урядова інформаційно-аналітична система, мережа регіональних моніторингових центрів, спеціалізовані підсистеми спостереження є невід'ємними елементами інституційної архітектури, що забезпечує сталість управлінського процесу. Разом з тим збереження організаційних та технічних диспропорцій, дефіцит сучасних технологічних засобів, проблеми сумісності між різними інформаційними платформами та нормативна фрагментарність створюють суттєві бар'єри для реалізації державної політики на оперативному й стратегічному рівнях. У воєнний час ці недоліки мають прямий вплив на ефективність реагування на надзвичайні ситуації, надійність функціонування критичної інфраструктури та загальну стійкість держави до ризиків воєнного походження.

Встановлено, що система національної безпеки України, попри значні випробування, зберігає функціональну стійкість, що підтверджується результативністю дій сектору безпеки та оборони, здатністю держави здійснювати мобілізаційні заходи, відновлювати базові елементи інфраструктури та адаптувати нормативно-правове регулювання до умов війни. Водночас масштаб та тривалість агресії об'єктивно зумовлюють появу нових викликів, які вимагають посилення ресурсного забезпечення, завершення доктринального та організаційного реформування сектору безпеки, поглиблення міжнародного співробітництва, а також системної протидії гібридним загрозам, передусім інформаційним. Центральним елементом зміцнення безпекового потенціалу визначено необхідність модернізації управління сектором оборони, підвищення рівня бойових спроможностей сил оборони, а також формування

комплексної стратегії стійкості критичної інфраструктури.

Узагальнюючи результати аналізу, слід підкреслити, що механізм здійснення державної політики у сфері національної безпеки в умовах війни характеризується інтеграцією управлінських, правових, ресурсних та технологічних інструментів у межах єдиного безпекового контуру. Ця політика базується на безперервній взаємодії різних суб'єктів, оперативності управлінських рішень, постійному моніторингу та прогнозуванні загроз, а також на адаптації правового режиму до воєнних реалій. Розвиток інституційної стійкості, вдосконалення інформаційно-аналітичних систем, оновлення нормативного забезпечення та розширення міжнародного партнерства є визначальними умовами забезпечення належного рівня національної безпеки. Саме узгоджене функціонування цих елементів дозволяє розглядати державну політику у сфері національної безпеки як ключовий механізм виживання, розвитку та стратегічної стабільності України в умовах триваючої війни.

РОЗДІЛ 3. ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ ТА НАПРЯМИ ЇЇ УДОСКОНАЛЕННЯ

3.1. Механізм підвищення ефективності державної політики в умовах війни

В умовах війни перед органами публічної влади України постало коло якісно нових викликів і завдань, тісно пов'язаних із реалізацією державної політики, забезпеченням безперервної діяльності суб'єктів господарювання, організацією територіальної оборони територіальних громад, проведенням евакуаційних заходів для населення, а також із соціальним захистом внутрішньо переміщених осіб тощо.

Подолання зазначених викликів, безумовно, сприяє безпрецедентна консолідація українського суспільства, що перетворилася на міцний фундамент соціальної стійкості держави та організованого національного спротиву російському військовому вторгненню. Таке стрімке згуртування українського соціуму й державних інституцій стало можливим насамперед тому, що в Україні упродовж усіх років її незалежності відбувався послідовний процес демократизації суспільних відносин, який ґрунтувався на системі національних цінностей.

Цілком поділяємо твердження, відповідно до якого інститути громадянського суспільства оперативно трансформували власну діяльність згідно з реаліями воєнного стану, переорієнтувавши її на підтримку сил оборони та безпеки, реалізацію гуманітарних, інформаційних, просвітницьких і наукових проєктів, а також на розвиток горизонтальних взаємозв'язків з іншими інституціями громадянського суспільства, органами публічної влади, представниками бізнесу та міжнародними організаціями [50].

Вагомий внесок у перспективу здобуття Україною Перемоги над Росією, безперечно, здійснюють міжнародні партнери нашої держави. Численні країни світу – зокрема Сполучені Штати Америки, Велика Британія, Польща, Естонія, Латвія, Литва, Словаччина, Канада, Федеративна Республіка Німеччина, Данія,

Італія, Швейцарія та інші – надають Україні підтримку у вигляді озброєння, військового обладнання, медикаментів, продуктів харчування, фінансових ресурсів, а також розміщують на своїх територіях понад п'ять мільйонів українських громадян.

В умовах тяжких випробувань, високої невизначеності та складних умов функціонування, у яких опинилася більшість інституцій публічної влади України, доцільно окремо зупинитися на особливостях реалізації державної політики в період запровадження воєнного стану. Об'єктивні закони функціонування природи, еволюційного розвитку життя та економічних систем об'єктивно зумовлюють прогресивний розвиток лише тих складових, що здатні динамічно розвиватися, ефективно оновлюватися й адаптуватися до трансформацій у зовнішньому середовищі. Сучасна глобальна економіка, якій притаманні надзвичайно високі, фактично стрімкі темпи розвитку, висуває винятково жорсткі вимоги до всіх без винятку установ і організацій, які функціонують у конкурентному середовищі.

Нині цілком очевидно, що система державної політики, попри активні реформаторські процеси, що відбувалися безпосередньо напередодні початку воєнних подій, залишалася зв'язаною жорсткими бюрократичними механізмами й виявилася неспроможною вчасно та гнучко реагувати на суспільні виклики. У сучасних умовах уже недостатньо лише оперативно реагувати на агресивні дії конкурентів, необхідно, крім того, набуті спроможності випереджати їх у найрізноманітніших вимірах соціально-економічного життя. Тому дедалі актуальнішою стає потреба наполегливо порушувати питання про процеси реалізації та формування державної політики при впровадженні нововведень й інновацій як прогресивних засад ведення бізнесу, застосування сучасних методів організації виробництва й надання послуг, а також використання нестандартних способів просування та збуту продукції на ринку.

Отже, ті органи державного управління, які спроможні генерувати й результативно застосовувати інновації, зберігатимуть конкурентоспроможність та залишатимуться затребуваними як у внутрішньодержавному просторі, так і в зовнішньому середовищі [51]. З огляду на необхідність подолання проблем,

пов'язаних із реалізацією державної політики, а також запобігання глобальним і світовим ризикам, слід забезпечити функціонування дієвих управлінських форм, що поєднують механізми організаційної автономії з інструментами м'якого державного регулювання [52].

Інноваційні управлінські форми виступають одним із ключових чинників, що зумовлюють динаміку еволюції капіталістичної системи, слугують центральним вектором стратегічного розвитку, важливим орієнтиром місцевого поступу, а також джерелом генерування нових підходів і механізмів управління. Тим не менш, попри значний досвід багатьох держав світу, які цілеспрямовано підтримують інноваційні процеси, все ще зберігається помітний розрив між результатами наукових досліджень у сфері державного управління та їх перетворенням на конкретні, практично придатні інструменти для суспільства. На зазначений феномен, зокрема, у своїх працях звертав увагу Ч. Веснер, називаючи його «Долиною смерті у Сполучених штатах Америки», «Парадоксом» у країнах Європи, «Відставанням» у країнах Латинської Америки [53].

Для розв'язання окреслених проблем, як видається, необхідним є послідовне застосування механізмів державного управління та коректна організація інформаційних потоків серед потенційних інвесторів і стейкхолдерів. Саме системоутворювальні елементи розвитку менеджеріальних форм визначають міждисциплінарну природу інноваційних управлінських рішень і, відповідно, зумовлюють потребу в залученні сучасних практик та висококваліфікованих професіоналів. До ключових складових удосконалення управлінських підходів, зокрема, належать використання інтегрованого підходу із застосуванням управлінських компетентностей, орієнтованих на забезпечення готовності до впровадження інноваційних форм; виявлення внутрішніх і зовнішніх ресурсів установ, які генерують державну політику; формування внутрішньої організаційної культури та системи цінностей, що сприяють професійному зростанню державних службовців навіть в умовах воєнного стану і, своєю чергою, визначатимуть рейтингову позицію органу влади як джерела державної політики [51].

Для успішної реалізації державної політики в умовах воєнного стану та практичного застосування сучасних управлінських форм необхідно, по суті, здійснювати безперервні наукові дослідження й аналізувати досвід країн, які характеризуються як держави з високим рівнем інноваційного розвитку, встановлювати тенденції трансформації основних управлінських механізмів регулювання діяльності органу публічного управління та адміністрування, досліджувати фінансові ринки, структуру попиту, результати впровадження державної політики, спроможність діяти в ризикованих та невизначених умовах, а також уміння співпрацювати з іншими органами державного управління. За нових умов має відбутися синергія суспільних запитів, підтримки бізнес-організацій і реакції держави, спрямованої на усвідомлення нових реалій та забезпечення зростання конкурентоспроможності публічної сфери. Наразі можемо спостерігати, що, всупереч жорстокій агресії, наслідки якої особливо відчують органи державного управління, вони все одно спроможні забезпечувати процес реалізації державної політики, однак питання ухвалення більш значущих рішень, оперативного реагування на життєво важливі виклики, створення робочих груп і вироблення індивідуалізованих підходів до подальшого впровадження державної політики залишаються відкритими для обговорення.

Тож, підсумовуючи наведені міркування, зазначимо, що в умовах воєнного стану суттєво зростає значення оптимізації процесів управління державою та її регіонами. Це відповідно породжує нові виклики для системи державного управління в Україні. Передусім необхідно налагодити ефективну взаємодію між органами державної влади, органами місцевого самоврядування та інститутами громадянського суспільства з метою подолання наявних інституційних проблем, які стримують адаптацію країни до умов воєнного стану і водночас обмежують перспективи її економічного розвитку на повоєнному етапі. До таких проблем, зокрема, належать інституційні прогалини в нормативно-правовому забезпеченні адміністративно-територіальної реформи, а також опортуністична поведінка значної частини населення. Важливого значення в сучасних умовах набуває також формування в Україні нової системи стратегічного управління

розвитком держави, її регіонів і територіальних громад з урахуванням актуальних потреб воєнного часу.

3.2. Пріоритетні напрями підвищення ефективності державної політики у сфері національної безпеки в умовах правового режиму воєнного стану

Події анексії Криму, збройного вторгнення на східні регіони України та розв'язання російською федерацією повномасштабної війни фактично призвели до руйнування усталеної архітектури міжнародних відносин і продемонстрували вразливість існуючих механізмів колективної та національної безпеки. Національна модель територіальної оборони, як відомо, вибудована на основі конкретних нормативно-правових актів України та покликана стати одним із ключових інструментів гарантування обороноздатності держави в умовах збройної агресії. Саме у зв'язку з цим у 2016 році Указом Президента України було введено в дію рішення Ради національної безпеки і оборони «Основи національної безпеки України» [54], що закріпило відповідні підходи на рівні стратегічного, системоутворюючого документа у сфері безпеки. Зазначена модель, у свою чергу, спирається на концепцію, яка окреслює рамки бачення розвитку системи безпеки та оборонного потенціалу України з позицій поточного стану національної безпеки й оборони, формуючись на основі оцінювання безпекового середовища та фінансово-економічних можливостей держави, а також комплексного аналізу оборонного сектору як структурного елемента загальної системи захисту суверенітету. Визначальною рисою попереднього політико-правового режиму була його фрагментарність і неповнота нормативного оформлення, що фактично залишало окремим суб'єктам значний простір для самостійного здійснення зовнішньополітичної діяльності та безпекових операцій поза єдиною системою державних пріоритетів [55]. Україна, зокрема, намагалася максимально використати наявні інституційні можливості й отримати політичні та економічні дивіденди, водночас орієнтуючись на домінування вузького центру ухвалення рішень. Насправді ж олігархічні групи та пов'язані з ними фінансово-промислові

структури одержували значні вигоди, але не створили ефективного, стійкого механізму гарантування національних інтересів з боку держави й громадянського суспільства в цілому, що, особливо за умов зовнішньої збройної агресії, потребує виправлення шляхом посилення інституційної спроможності сектору безпеки [56].

Розглянуте дослідження стратегічних пріоритетів державного управління, безпосередньо пов'язаних із проблематикою національної безпеки України у сфері зовнішньої політики, здійснюється крізь призму системного підходу, в контексті триваючої військової агресії російської федерації на території суверенної України загалом і, зокрема, у вимірі зовнішньополітичної діяльності, де саме концентрація зусиль держави та належна координація суб'єктів міжнародних відносин визначають спроможність протидіяти комплексним безпековим загрозам у зазначеному контексті.

Основні стратегічні пріоритети гарантування національної безпеки України у сфері зовнішньої політики закріплені у Рішенні Комісії з питань національної безпеки та оборони України «Про невідкладні заходи щодо захисту України та посилення обороноздатності» від 28 серпня 2014 року, яке визначило базові напрями подальшої безпекової політики держави у зовнішньому вимірі. Найсуттєвішим національним інтересом у зовнішньополітичній площині у 2014 році та в наступний період визнається поетапний розвиток стратегічного партнерства з Європейським Союзом на підставі Угоди про Союз між США, ЄС та НАТО, стороною якої є, зокрема, Україна, що безпосередньо корелює з цілями укріплення національної безпеки та обороноздатності. Європейський Союз, Європейське співтовариство з атомної енергії та їх держави-члени, відносини зі Сполученими Штатами Америки на основі Хартії стратегічного партнерства України та США від 19 грудня 2008 р., а також особливий формат співпраці з НАТО, закріплений Хартією про унікальне партнерство між Україною та Організацією Північноатлантичного договору від 9 липня 1997 р. і Декларацією про внесення змін до цієї Хартії від 21 серпня 2009 р., у сукупності формують міжнародно-правову опору зовнішньополітичного напрямку системи національної безпеки України та слугують важливою умовою для інтеграції в

євроатлантичний безпековий простір [57].

Створення оновленої адміністративної системи, покликаної забезпечувати національну безпеку України у сфері зовнішньої політики в умовах триваючої військової агресії російської федерації проти України, є складним і багаторівневим процесом, що має здійснюватися у чіткій відповідності до норм міжнародного права та європейських стандартів, принципів поваги до суверенітету, територіальної цілісності й непорушності кордонів, а також із урахуванням потреби належної реалізації політичних, торговельних, економічних та інших життєво важливих національних інтересів, пов'язаних із відновленням територіальної цілісності держави Україна, режимом тимчасової окупації та специфікою гарантування безпеки й охорони відповідних територій, що в сукупності формує фундамент сучасної системи національної безпеки у зовнішньополітичному вимірі.

У контексті зовнішньополітичного реагування на збройну агресію російської федерації проти України система державного управління у сфері національної безпеки, подібно до інших соціальних, правових та правоохоронних інституцій, виступає цілісним механізмом із визначеними цілями, місією та функціональними завданнями, зорієнтованими на нейтралізацію загроз та захист базових національних інтересів. Водночас в умовах дії правового режиму воєнного стану зазначена система безпеки й оборони зазнає суттєвих випробувань та надмірного навантаження, оскільки повномасштабне вторгнення російської федерації докорінно трансформувало безпекове середовище держави та об'єктивно вимагає адекватної, своєчасної і скоординованої реакції з боку органів публічної влади та громадянського суспільства, що є критично важливим для підтримання належного рівня національної безпеки. Однією з ключових проблем формування й функціонування національної системи безпеки в таких умовах є, насамперед, недосконалість та фрагментарність нормативно-правового регулювання, тобто невідповідність чинної законодавчої бази актуальним викликам воєнного часу. Нормативні акти України у сфері національної безпеки тривалий час не враховували специфіку правового режиму воєнного стану, що, своєю чергою,

породжувало невизначеність у діях суб'єктів сектору безпеки та спричиняло порушення прав і свобод людини. Додатково проблеми обумовлювалися неповнотою регулювання, коли законодавство не містило вичерпного переліку заходів, допустимих у режимі воєнного стану, унаслідок чого органи державної влади виявлялися неспроможними ефективно реагувати на нові, динамічні загрози. Окремі норми у сфері національної безпеки характеризувалися оціночністю, нечіткістю й суперечливістю формулювань, що зумовлювало різне тлумачення та неоднакове застосування, тим самим негативно впливаючи на результативність функціонування механізму гарантування національної безпеки та підтримання обороноздатності держави.

Узагальнюючи викладене, слід підкреслити, що наявні прогалини та недоліки нормативно-правової основи в умовах воєнного стану фактично сприяли виникненню ситуацій, за яких порушувалися або суттєво ускладнювалися реалізація та захищеність прав і основоположних свобод громадян. Безперечно, правовий режим воєнного стану передбачає можливість тимчасового обмеження окремих прав людини, однак подібні обмеження мають бути юридично вмотивованими, необхідними в демократичному суспільстві й пропорційними легітимній меті – обороні держави та забезпеченню національної безпеки [58]. Натомість недосконалість, суперечливість і неповнота законодавчого регулювання зумовлювали те, що окремі органи державної влади не могли повною мірою та належним чином реалізовувати свої повноваження у сфері забезпечення національної безпеки, що в кінцевому підсумку послаблювало стійкість, узгодженість і ефективність усього сектору безпеки й оборонної політики України.

Узагальнюючи викладене, слід наголосити, що недосконалість чинної нормативно-правової бази в умовах запровадження воєнного стану в Україні системно спричиняла порушення та звуження змісту прав і свобод громадян. Безперечно, правовий режим воєнного стану передбачає можливість тимчасового обмеження окремих прав людини, проте такі обмеження, з погляду стандартів верховенства права й національної безпеки, мають бути юридично обґрунтованими, необхідними та пропорційними поставленим цілям оборони

держави. Натомість наявні прогалини й суперечності у регулюванні могли, як показує практика, призводити до ситуацій, коли окремі органи державної влади фактично позбавлялися спроможності належно й повноцінно виконувати свої функції у сфері гарантування національної безпеки, що опосередковано послаблювало інституційну стійкість держави до зовнішніх і внутрішніх загроз.

Додатково однією з ключових, системоутворюючих проблем виявилася хронічна недостатність фінансового забезпечення, оскільки повномасштабна військова агресія російської федерації проти України зумовила колосальне зростання видатків як на ведення бойових дій, так і на післявоєнне відновлення зруйнованої інфраструктури. За таких умов державний бюджет України, який і до початку війни характеризувався обмеженими можливостями, об'єктивно не спроможний у повному обсязі покрити весь спектр потреб сектору безпеки й оборони. Це, у свою чергу, безпосередньо позначається на рівні обороноздатності, стійкості критичної інфраструктури та можливостях довгострокового планування в оборонній сфері, що має прямий зв'язок із загальним станом національної безпеки.

З огляду на наявний економічний потенціал України, реальний стан її науково-технічних ресурсів, а також враховуючи, зокрема, досвід сучасних збройних конфліктів у світі, фінансова складова успішного ведення бойових дій набуває винятково важливого, навіть визначального значення. У зв'язку з цим постає потреба у нетрадиційному, більш гнучкому підході до структурування та розподілу бюджетних коштів за такими основними напрямками витрат:

- утримання особового складу, включно з комплексним соціальним забезпеченням військовослужбовців та членів їхніх сімей, що прямо впливає на мотивацію й кадрову стабільність оборонного сектору;

- технічне забезпечення, ремонт та експлуатація озброєння, військової техніки, виконання бойових завдань і організація боєздатної підготовки військ;

- фінансування діяльності у період відносного миру, у тому числі реалізація превентивних і підготовчих заходів зі стримування потенційних агресорів, участь у миротворчих операціях і протидія терористичним загрозам;

- капітальні вкладення у створення (або придбання) нових зразків

озброєння й військової техніки та модернізацію існуючих систем, що забезпечує технологічне оновлення оборонного потенціалу;

- проведення науково-дослідних і дослідно-конструкторських робіт, спрямованих на розроблення найсучасніших зразків озброєння на базі актуальних науково-технічних і технологічних рішень військового та подвійного призначення, а також на удосконалення технологій виробництва зброї, оперативних систем управління, бойової та спеціальної підготовки;

- здійснення фундаментальних і пошукових досліджень, орієнтованих на формування нових науково-технічних засад, розвиток інноваційних військових технологій і недопущення критичного відставання від розвинених держав у стратегічно важливих науково-технічних напрямках, що, у підсумку, забезпечує довгострокову конкурентоспроможність і стійкість національної системи безпеки.

Насамперед варто відзначити, що на початковому етапі таких витратних рішень умовно виокремлюється цивільний сектор економіки та власне військова складова. Подальші етапи, відповідно, відображають деталізований поділ поточних і перспективних бюджетних видатків, пов'язаних з оборонною діяльністю. Упродовж усього планового горизонту зазначена процедура має, по суті, циклічно повторюватися для одержання послідовного ряду річних розподілів, які враховуються під час формування бюджету на наступний фінансовий рік. Обсяг асигнувань, визначений на черговий рік, відноситься до відповідних бюджетних статей, а в довшій перспективі — до конкретизованих планів і програм, що мають підтверджувати доцільність і обґрунтованість витрат на майбутні роки щодо забезпечення функціонування і розвитку оборонно-промислового комплексу.

Водночас, як слушно підкреслюється, для цілей модернізації та розвитку систем озброєння значення має не лише грошовий вираз плану розподілу коштів, а й чітке, кількісно та якісно визначене наповнення такого плану: які саме зразки озброєння, у якій кількості й у який період повинні виготовлятися; які виробничі структури мають залучатися до виконання державних оборонних замовлень; як організовуються та фінансуються науково-дослідні й дослідно-конструкторські

роботи, у яких пріоритетних галузях та регіонах доцільно концентрувати ресурси; який науково-технічний вектор необхідно підтримувати, щоб компенсувати або мінімізувати наслідки попередніх прорахунків і невдач у сфері власної розробки високотехнологічної зброї. Усе це, зрештою, зумовлюється концепцією військово-технічної політики держави й знаходить вираз у системі державних оборонних замовлень та комплексу економічних інструментів їх реалізації. Вказані політичні та управлінські рішення повинні, зрозуміло, отримувати відображення у конкретних статтях видатків державного бюджету [59, с. 245], що є одним із ключових елементів фінансового забезпечення національної безпеки.

Інакше кажучи, результати економічного обґрунтування воєнної безпеки держави мають бути максимально конкретизованими щодо параметрів державних закупівель, інших видів операцій, послуг та видів діяльності, а не обмежуватися лише формальним, агрегованим розподілом грошових коштів і матеріальних ресурсів за окремими напрямками. За таких умов розподіл фінансування, спрямованого на розвиток військово-технічної політики та систем озброєння, у державах, що опинилися в умовах збройної агресії, дозволяє забезпечити максимально можливу ймовірність запобігання акту та ескалації агресії проти України не лише у найближчій перспективі, а й у середньо- та довгостроковому вимірі. Саме тому критерій підвищення ймовірності відвернення загроз воєнного характеру має розглядатися як базовий орієнтир оптимізації розподілу бюджетних ресурсів, спрямованих на потреби українських військових організацій, між окремими компонентами оборонного сектору та видами робіт, що безпосередньо впливають на сукупний рівень національної безпеки.

У зв'язку з наведеними положеннями питання науково обґрунтованого формування військово-технічної політики (зокрема в її економічному вимірі) структурно узгоджується з макроекономічною політикою держави загалом. Вона, серед іншого, охоплює пошук оптимальної моделі визначення «розумного» рівня оборонних витрат, розроблення підходів до цільового виділення коштів на створення й підтримку такого промислового сектору, який

спроможний гармонізовано та гнучко трансформуватися між військовим і цивільним сегментами економіки, ефективно використовувати технології подвійного призначення та оперативно реагувати на динаміку безпечового середовища. У підсумку це безпосередньо сприяє зміцненню оборонно-промислового потенціалу, підвищенню адаптивності економіки до умов війни й, відповідно, посиленню загальної стійкості системи національної безпеки України.

Динаміка економічного забезпечення військового будівництва в Україні останніх років, без перебільшення, вирізняється підвищеною складністю та багатовимірністю. По суті, центральним змістом цих процесів слід уважати трансформацію системи управління військово-економічною діяльністю загалом, а також модернізацію механізмів створення продукції оборонного призначення, зокрема озброєння, істотну зміну підходів до військово-бюджетної політики й коригування засад військової та соціальної політики України. При цьому зміст, інструментарій та методика управління економічним забезпеченням військового будівництва істотно позначилися на реальному стані Збройних Сил та інших формувань у підпорядкуванні Міністерства оборони України. Відчутною проблемою залишається відсутність єдиної цілісної економічної інформаційної системи, а так званий «генераційний розрив» в управлінських підходах не лише тривалий час не розв'язується, а й часто фактично ігнорується. Додатково не усунуті науково-методологічні й практичні труднощі інтеграції в єдину узгоджену систему методів військово-економічного аналізу. З урахуванням дії ринкових механізмів якості менеджменту, як у цивільному, так і у військовому сегменті економіки, не демонструє належного зростання, що в підсумку зумовлює низьку результативність оборонної та економічної діяльності й негативно впливає на можливості держави протидіяти воєнним загрозам національній безпеці.

Сучасна військово-економічна наука, відповідно, покликана формувати комплексний інструментарій методів і прийомів, зокрема в частині розроблення підходів до прогнозування цільового попиту на фінансові ресурси, необхідні для проведення структурних реформ і розвитку оборонно-промислового сектору

(ОПР). Паралельно постає завдання опрацювання оновленої методики оцінювання ефективності бюджетних видатків через розрахунок співвідношення між досягнутими результатами та вартістю їх забезпечення, а також через вимірювання ступеня досягнення запланованих показників виконання програм. Важливо підкреслити, що проблема остаточного узгодження та нормативного закріплення переліку індикаторів для оцінки ефективності бюджетних витрат у військовій сфері є істотно складнішою, ніж у приватному секторі економіки, оскільки йдеться, серед іншого, про довгострокові оборонні спроможності, стримування агресії та захист суверенітету.

Отже, система управління економічною підтримкою військового будівництва має включати, як видається, поєднання ринкових інструментів із елементами державного регулювання, притаманними централізованим моделям, до яких належить і система воєнно-оборонного планування (МОП). Саме ефективне, безперервне функціонування військових компонентів сектору безпеки України становить основу реалізації політики національної безпеки в умовах триваючої агресії. Серед найбільш складних аспектів забезпечення діяльності відповідних інституцій, безумовно, вирізняється проблема адекватного рівня фінансування: її суть полягає в необхідності встановлення оптимальної структури оборонних витрат відповідно до ієрархії національних пріоритетів у сфері безпеки за умов об'єктивного дефіциту ресурсів. Саме збалансований, економічно обґрунтований розподіл фінансових потоків дозволяє, з одного боку, підтримувати належний рівень обороноздатності, а з іншого – не руйнувати макроекономічну стабільність як ключову передумову довгострокової стійкості системи національної безпеки.

Недостатній рівень фінансування оборонного сектору закономірно зумовлював виникнення низки суттєвих дисфункцій, що безпосередньо відображалися на обороноздатності держави. Насамперед ідеться про помітне зниження загальної результативності оборонного потенціалу країни: адже витрати оборонного характеру є базовою передумовою належної підготовки, матеріально-технічного оснащення й підтримання боєготовності Збройних Сил України. Відтак обмежені ресурси неминуче ставили під загрозу здатність

військових формувань ефективно протидіяти зовнішнім ризикам. Одночасно дефіцит фінансування негативно позначався на соціальній сфері, оскільки ресурси, які могли бути спрямовані на гуманітарні чи соціальні програми, фактично розподілялися на користь оборонних потреб, що об'єктивно впливало на рівень життя населення. Крім того, в умовах дії правового режиму воєнного стану істотно зростали видатки держави загалом, що створювало ґрунт для формування бюджетного дефіциту й, як наслідок, додаткових загроз фінансовій стабільності країни.

Окремої уваги потребувала й недосконалість системи управління, яка, як виявилось, проявлялася у відсутності достатньо чіткого розмежування компетенції між органами державної влади. У надзвичайних умовах воєнного стану, коли оперативність реагування є критично важливою, законодавче неврегулювання механізмів розподілу повноважень створювало підґрунтя для конфліктів між окремими суб'єктами публічної влади щодо обсягу їхніх функцій. Це, у свою чергу, негативно позначалося на скоординованості управлінських рішень і знижувало ефективність функціонування системи національної безпеки. До того ж недостатній рівень міжвідомчої координації призводив як до дублювання діяльності, так і до пропуску критично важливих загроз, які потребували негайного реагування.

Додатковим викликом стала недооцінена готовність органів державної влади до функціонування в умовах воєнного стану. Практика перших місяців збройної агресії російської федерації переконливо показала, що значна частина державних структур України не була повною мірою підготовлена до роботи в умовах масштабних бойових дій. Це позначилось на проходженні мобілізаційних процесів, організації евакуаційних заходів, соціальному забезпеченні постраждалих та інших ключових сферах діяльності. Брак належної підготовки створював додаткове навантаження на систему національної безпеки й обмежував швидкість ухвалення управлінських рішень у кризових ситуаціях.

Для нейтралізації окреслених проблем та підвищення спроможності держави протистояти зовнішнім загрозам, необхідним убачається здійснення комплексу послідовних заходів. Насамперед ідеться про модернізацію

нормативно-правової бази з урахуванням специфіки правового режиму воєнного стану та тих викликів, які він породжує. Поряд із цим важливим є збільшення обсягів фінансування сектору національної безпеки та оборони, що дозволить зміцнити оперативні та стратегічні спроможності держави. Не менш необхідною є трансформація моделі управління у відповідній сфері — реформування має забезпечити більшу гнучкість, адаптивність та узгодженість системи реагування. Окремим напрямом повинна стати робота з підвищення рівня обізнаності суспільства щодо потенційних загроз та формування готовності до дій у кризових обставинах.

Стратегія національної безпеки України визначає зміцнення оборонного потенціалу одним із провідних пріоритетів державної політики. У цьому контексті реалізація відповідних заходів відбувається у декількох ключових площинах. Зокрема, йдеться про підтримку Збройних Сил України та інших військових формувань на рівні високої бойової та мобілізаційної готовності, а також про приведення структури управління, системи підготовки та технічного забезпечення у відповідність до стандартів Північноатлантичного альянсу. Водночас необхідним є забезпечення бюджетного фінансування сектору безпеки як комплексної системи — у межах ресурсів, достатніх для реалізації реформ і розвитку оборонних інституцій. Так само акцент робиться на визначенні оптимальної організаційно-штатної структури органів сектору безпеки, яка повинна відповідати найнагальнішим потребам національної безпеки, а також спиратися на реальні економічні можливості держави. Додатковою складовою є стратегічне планування, належна координація та розвиток системи національної безпеки й оборони, що має забезпечити ефективність діяльності всіх суб'єктів безпекової системи.

У перспективі очікується, що обсяги бюджетного фінансування сектору безпеки поступово наблизатимуться до рівня показників держав Центральної Європи — із паралельною оптимізацією організаційної та кадрової структури оборонних інституцій та їх узгодженням із сучасними функціональними потребами, оперативними завданнями та реальними фінансовими спроможностями держави [60].

Забезпечення оптимізованого рівня фінансового ресурсу для інститутів державної влади, відповідно, має ґрунтуватися виключно на ретельному впровадженні нормативно-правових актів, які формуються на основі комплексного аналізу міжнародного та внутрішнього безпекового середовища, спектра актуальних викликів і загроз національній безпеці, а також оцінки сучасного стану оборонного сектору й можливих траєкторій його розвитку. Саме така аналітична й регуляторна база здатна забезпечити належну збалансованість бюджетної політики та створити передумови для сталого функціонування безпекових інституцій у довгостроковій перспективі.

Необхідність глибокої військової реформи органічно пов'язана з реалізацією Державної програми розвитку Збройних Сил України, Державної програми модернізації озброєння та військової техніки, а також із виконанням зобов'язань за контрактом щодо переходу Збройних Сил на нову модель військової служби та іншими стратегічними документами оборонного сектору. Фактично жодна з цих програм на сьогодні не була виконана у повному обсязі, що безпосередньо свідчить про ключову роль фінансової складової у процесі реформування. У цьому контексті базовим інструментом, покликаним відображати реальний стан справ та визначати перспективи розвитку оборонних спроможностей держави, виступає «Оборонний огляд».

У Стратегічному оборонному бюлетені України, сформованому за підсумками відповідного Оборонного огляду, наголошено, що однією з центральних цілей фінансово-економічного обґрунтування реформування та подальшого розвитку українського війська є посилення оборони. Це положення стає особливо значущим у контексті сталої тенденції до збільшення обсягу оборонних видатків, що, однак, передбачає підвищені вимоги до ефективності їх використання. Помилки при бюджетному плануванні, неправильні розрахунки або недооцінка фінансових потреб не лише створюють суттєві перешкоди для реалізації реформ та побудови сучасного типу Збройних Сил України, а й підривають довіру до самої концепції оборонного планування, ставлячи під сумнів спроможність державних інституцій забезпечити його якісну імплементацію [59].

Ці міркування є надзвичайно релевантними й акцентують на важливості належного фінансово-економічного обґрунтування трансформацій у оборонному секторі. З одного боку, збільшення витрат на оборону є об'єктивною та неминучою вимогою, пов'язаною з потребою гарантування обороноздатності України в умовах триваючої військової агресії російської федерації. З іншого боку, саме раціональне, стратегічно зважене та контрольоване використання цих коштів забезпечує можливість спрямувати фінансовий ресурс саме на ті напрями, які є критичними для реформування та розбудови сучасної, технічно забезпеченої та боєздатної армії нового типу.

Помилка чи прорахунок під час планування оборонних видатків, безумовно, здатні спричинити низку негативних наслідків, серед яких — недофінансування ключових програм реформування та модернізації армії, переорієнтація ресурсів на другорядні або малоефективні напрями, а також істотне зниження результативності використання бюджетних коштів. Усе це, у підсумку, неминуче впливає на реальний стан обороноздатності держави та її спроможність протистояти зовнішнім загрозам у довгостроковій перспективі.

Щоб запобігти подібним ризикам, планування оборонних видатків має здійснюватися з особливою виваженістю та передбачуваністю, із врахуванням комплексу критично важливих чинників — реальних потреб Збройних Сил України, наявного бюджетного ресурсу, досвіду інших держав у трансформації сектору безпеки й оборони, а також загальних стратегічних цілей оборонної політики. Водночас прозорість і відкритість процесу формування оборонного бюджету є необхідною умовою публічного контролю та підтвердження довіри суспільства до рішень уряду, що, у свою чергу, виступає одним із важливих інструментів забезпечення національної безпеки.

Уряд України, відповідно, зобов'язаний ініціювати та реалізувати комплекс заходів, спрямованих на забезпечення належного фінансово-економічного обґрунтування реформ і розвитку Збройних Сил України. Лише за умови системності та професійності планування можливо гарантувати реальне посилення обороноздатності держави та підвищення ефективності використання фінансових ресурсів оборонного сектору.

Через обмежений потенціал національної економіки, проблемний стан державної адміністративної системи у сфері безпеки й оборони, а також низку інших об'єктивних і суб'єктивних факторів, параметри військової реформи, задекларовані у Стратегічному оборонному бюлетені, фактично не були реалізовані. У зв'язку з цим в Україні був проведений новий оборонний огляд, що відбувався в умовах, коли чинні положення Стратегічного оборонного бюлетеня втратили актуальність та не могли застосовуватися на практиці. Отже, процес оборонного планування сьогодні характеризується перебуванням у фазі чергової інституційної трансформації, що вимагає перегляду підходів і рішень.

Оскільки Україна, подібно до багатьох держав пострадянського простору, об'єктивно не здатна забезпечити повноцінне фінансування оборонного сектору на рівні, необхідному для гарантування високого ступеня безпеки, її оборонний бюджет фактично функціонує у форматі «бюджету виживання». Такий фінансовий режим не дозволяє у повному обсязі виконувати стратегічні завдання, покладені на Збройні Сили України, що, безперечно, створює додаткові ризики для національної безпеки й актуалізує потребу в перегляді бюджетних підходів та посиленні державної оборонної політики.

Висновки до розділу 3

Узагальнення матеріалів третього розділу дає підстави стверджувати, що особливості державної політики у сфері національної безпеки в умовах воєнного стану проявляються насамперед у напруженій взаємодії між об'єктивною потребою швидкої адаптації публічної влади до екстремальних умов війни та інерційністю наявних управлінських, нормативних і фінансових механізмів. Війна актуалізувала комплекс нових завдань, пов'язаних із підтриманням безперервності функціонування критичних інституцій, організацією територіальної оборони, забезпеченням життєдіяльності територіальних громад, соціальним захистом внутрішньо переміщених осіб, одночасно висуваючи підвищені вимоги до якості та швидкості реалізації державної політики. Водночас виявилось, що, попри масштабну консолідацію суспільства й безпрецедентну підтримку міжнародних партнерів, значна частина

управлінських механізмів залишалася прив'язаною до усталених бюрократичних процедур, не пристосованих до динаміки загроз воєнного часу. Це зумовило розрив між потенціалом мобілізації суспільних ресурсів і реальною спроможністю державних інституцій швидко трансформувати політику у дієві інструменти забезпечення національної безпеки.

Провідним висновком аналізу є те, що підвищення ефективності державної політики в умовах війни неможливе без системної інноваційної перебудови механізмів публічного управління. Йдеться не лише про запровадження нових організаційних форм, а й про переосмислення балансу між інструментами «жорсткого» регулювання й гнучкими, мережевими моделями взаємодії держави, бізнесу та інститутів громадянського суспільства. Інноваційні управлінські форми розглядаються як ключовий ресурс стійкості: саме вони дозволяють забезпечити швидке прийняття рішень, використання міждисциплінарних знань, інтеграцію приватних і публічних ресурсів, розвиток горизонтальних зв'язків, які компенсують обмеження традиційної ієрархічної моделі державного управління. Разом з тим у контексті України виявлено стійкий розрив між накопиченим науково-теоретичним досвідом у сфері державного управління та його практичною трансформацією в конкретні управлінські технології, що ускладнює перехід від декларацій до ефективних політик, здатних безпосередньо впливати на стан національної безпеки.

Системний підхід до підвищення ефективності державної політики вимагає не лише модернізації управлінських технологій, а й узгодження їх із новими параметрами воєнно-політичного середовища. У зовнішньополітичному вимірі це означає переорієнтацію безпекової політики на розбудову повноцінної моделі територіальної оборони, поглиблення стратегічних відносин з ЄС, США, НАТО та іншими партнерами, інтеграцію в євроатлантичні безпекові структури. Водночас наголошено, що попередня нормативно-правова рамка виявилася фрагментарною, несистемною й не здатною забезпечити належну передбачуваність дій суб'єктів сектору безпеки в умовах воєнного стану. Нечіткість, суперечливість і оціночність низки норм сприяли як порушенню або надмірному звуженню прав і свобод людини, так і фактичній дезорієнтації

органів публічної влади щодо меж допустимих заходів у сфері безпеки та оборони. Ці вади законодавчої архітектури послаблювали інституційну стійкість держави, створювали додаткові ризики для правопорядку й підривали довіру до політики національної безпеки.

Важливим результатом дослідження є виявлення фінансово-економічного виміру проблем реалізації державної політики у сфері національної безпеки. Хронічна недостатність оборонного фінансування, функціонування «бюджету виживання», відсутність чіткої, довгострокової логіки розподілу ресурсів між утриманням особового складу, модернізацією озброєння, розвитком оборонно-промислового комплексу та науково-дослідними роботами істотно обмежували можливості держави формувати й підтримувати необхідний рівень обороноздатності. Наголошено, що економічне обґрунтування воєнної безпеки має виходити за межі формального агрегованого розподілу видатків, передбачаючи деталізоване планування обсягів, номенклатури й строків закупівель, структури виробничих потужностей, інвестицій у технології подвійного призначення. Інакше кажучи, без чіткої фінансово-економічної логіки військово-технічної політики неможливо забезпечити ані стале нарощування оборонних спроможностей, ані довгострокову стійкість системи національної безпеки.

Управлінський аспект проблематики проявляється у поєднанні міжвідомчої неузгодженості, нечіткого розмежування повноважень, недостатньої готовності органів влади до функціонування в умовах воєнного стану та відсутності інтегрованих економічних й інформаційно-аналітичних систем. Це призводило до дублювання функцій, затримок у прийнятті критично важливих рішень, неповного використання потенціалу оборонно-промислового комплексу, а також до нестабільності управлінських практик на місцевому рівні. Виявлені недоліки засвідчують необхідність запровадження оновленої моделі стратегічного управління, побудованої на принципах чіткого розподілу компетенцій, уніфікованих процедур координації, прозорості оборонного планування та підзвітності органів влади за результати використання ресурсів у безпековій сфері.

Проведений аналіз дозволяє сформулювати ключові напрями удосконалення державної політики в умовах воєнного стану: докорінну модернізацію нормативно-правової бази з урахуванням стандартів верховенства права і вимог воєнного часу; посилення фінансового забезпечення сектору безпеки при одночасній оптимізації структури оборонних витрат; інституційне оновлення системи управління національною безпекою, орієнтоване на інтегровані, міжсекторальні форми взаємодії держави, бізнесу та громадянського суспільства; розвиток оборонно-промислового потенціалу та науково-дослідної бази як довгострокового ресурсу стійкості; формування високого рівня суспільної обізнаності й готовності до дій у кризових ситуаціях. Усі ці елементи мають бути поєднані в єдиний, внутрішньо узгоджений механізм, у межах якого фінансові, правові, інституційні та технологічні рішення корелюють із стратегічними цілями забезпечення національної безпеки.

У підсумковому, концептуальному вимірі державна політика у сфері національної безпеки в умовах воєнного стану постає не лише як сукупність спеціальних заходів реагування на збройну агресію, а як системоутворюючий інструмент виживання та розвитку держави. Саме через оновлені механізми формування й реалізації цієї політики забезпечується інтеграція безпекових пріоритетів у всі ключові сфери публічного управління, узгоджується баланс між оборонними потребами та соціально-економічним розвитком, встановлюється новий формат взаємодії держави і суспільства в умовах тривалої війни. Тому вдосконалення державної політики у сфері національної безпеки в сучасних реаліях слід розглядати як центральний вектор трансформації публічної влади, від реалізації якого залежить не лише здатність України відстояти суверенітет і територіальну цілісність, а й перспективи її повоєнного відновлення та інтеграції у спільний європейський безпековий простір.

ВИСНОВКИ

Узагальнення результатів дослідження дає підстави стверджувати, що державна політика у сфері національної безпеки в умовах воєнного стану виступає не просто окремим напрямом публічного управління, а інтегральною рамкою функціонування держави, яка визначає допустимі межі трансформації усіх базових інститутів – від системи публічної влади й сектору безпеки та оборони до економіки, соціальної сфери й громадянського суспільства. У роботі продемонстровано, що саме наука державного управління, поєднана з доктриною національної безпеки, надає методологічний інструментарій для комплексного осмислення феномену «державної політики в умовах війни» як багаторівневого процесу, що охоплює стратегічне цілепокладання, нормативно-правове регулювання, організаційне забезпечення, інформаційно-аналітичну підтримку й фінансово-економічну базу її реалізації.

На теоретико-концептуальному рівні уточнено зміст категорії «державна політика в умовах воєнного стану» з урахуванням її впливу на параметри національної безпеки. Показано, що вузькогалузеві підходи, які зосереджуються переважно на політичному, правовому або військовому вимірах, є недостатніми для пояснення реальних процесів формування й реалізації політики під час війни. Запропоновано розглядати державну політику воєнного часу як взаємопов'язану систему економічних, соціальних, правових і безпекових рішень, спрямованих на підтримання життєздатності суспільства, захист суверенітету та територіальної цілісності, забезпечення стійкого функціонування інститутів держави. У цьому контексті обґрунтовано, що ключовими системоутворюючими категоріями є національні інтереси, загрози цим інтересам, а також національна ідея як інтегрувальний чинник консолідації суспільства й публічної влади.

Важливим результатом дослідження стало виявлення специфіки формування й реалізації державної політики у сфері національної безпеки в умовах війни як особливого режиму публічного врядування, в якому традиційні механізми демократичного процесу поєднуються з надзвичайними інструментами організації влади. Показано, що воєнний стан радикально змінює

характер комунікації між державою та суспільством: із поля конкуренції політичних суб'єктів публічна сфера перетворюється на простір мобілізації, солідарності й колективної відповідальності, у межах якого громадянське суспільство, бізнес і міжнародні партнери стають активними співтворцями політики у сфері безпеки. Водночас з'ясовано, що реалізація державної політики в таких умовах можлива лише за наявності належно визначених цілей, чітко окреслених груп-мішеней, прозорих процедур прийняття рішень і формалізованих правових актів, які задають допустимі межі обмеження прав і свобод людини відповідно до принципів верховенства права.

У роботі обґрунтовано, що ефективність державної політики у сфері національної безпеки безпосередньо залежить від стану інформаційно-аналітичної інфраструктури державного управління. Деталізовано роль урядових інформаційно-аналітичних систем, систем моніторингу та прогнозування, а також регіональних і об'єктових підсистем, які забезпечують збирання, оброблення й аналіз даних про надзвичайні ситуації, воєнні загрози та їх соціально-економічні наслідки. Показано, що створення інтегрованої інформаційно-аналітичної системи управління ризиками, побудованої за принципами розподіленої автоматизованої мережі із захищеними каналами зв'язку, є необхідною передумовою своєчасного прийняття управлінських рішень і координації дій суб'єктів сектору безпеки й оборони. З'ясовано, що нинішній стан технічного, програмного та організаційного забезпечення таких систем залишається недостатнім, що негативно впливає на здатність держави оперативно реагувати на динаміку воєнних загроз.

Одним із центральних висновків є констатація того, що воєнний стан виступив своєрідним «стрес-тестом» для національної системи безпеки й виявив глибокі структурні вади нормативно-правової, організаційної та фінансової архітектури державної політики. Встановлено, що фрагментарність законодавчої бази у сфері національної безпеки, нечіткість розмежування повноважень між органами публічної влади, відсутність достатньо розроблених режимних регуляторів воєнного часу створювали ситуації правової невизначеності, що проявлялася як у ризиках надмірного обмеження прав і свобод, так і в

неспроможності оперативно застосовувати необхідні заходи реагування. Додатково обґрунтовано, що хронічний дефіцит фінансового забезпечення сектору безпеки, відсутність чіткої концепції військово-технічної політики та інтегрованої системи військово-економічного планування призводили до неузгодженості оборонних видатків, недофінансування критичних напрямів модернізації Збройних Сил та оборонно-промислового комплексу.

На цій основі розроблено концептуальні напрями удосконалення механізмів державної політики у сфері національної безпеки в умовах війни. Запропоновано модернізацію нормативно-правової бази із закріпленням ключових категорій і механізмів публічного управління воєнного часу, у тому числі понять, пов'язаних із інтегрованим управлінням, професійною компетентністю управлінських кадрів, функціонально-професійними вимогами до персоналу сектору безпеки й оборони. Наголошено на необхідності переходу від фрагментарних, реактивних рішень до стратегічного, довгострокового планування розвитку сектору безпеки на основі оборонних оглядів, бюджетного програмування та чіткого визначення пріоритетних напрямів використання ресурсів. Обґрунтовано доцільність поєднання ринкових механізмів і цілеспрямованого державного регулювання для забезпечення збалансованості між потребами оборони та можливостями національної економіки.

У роботі також доведено, що підвищення ефективності державної політики у сфері національної безпеки в умовах воєнного стану неможливе без глибокого оновлення організаційних і управлінських моделей. Ідеться про перехід від традиційного «адміністративно-командного» управління до моделей інтегрованого, мережевого, стратегічно орієнтованого врядування, що забезпечують координацію зусиль центральних органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, сил безпеки й оборони, інститутів громадянського суспільства та міжнародних партнерів. Підкреслено, що така трансформація має спиратися на розвиток професійної компетентності управлінських кадрів, формування нової управлінської культури, здатної поєднувати вимоги правового режиму воєнного стану з дотриманням стандартів прав людини та демократичних процедур.

Узагальнюючи викладене, можна зробити висновок, що державна політика у сфері національної безпеки в умовах війни набуває статусу базового інструмента збереження державності, захисту конституційного ладу й забезпечення умов для повоєнного відновлення та розвитку. Саме через вдосконалення її концептуальних засад, нормативно-правових, організаційних, інформаційно-аналітичних і фінансово-економічних механізмів формується фундамент стійкості держави до сучасних воєнних і гібридних загроз. Таким чином, напрацьовані в роботі теоретичні положення та практичні рекомендації можуть слугувати доктринальною й методичною основою для подальшої трансформації системи публічного управління у напрямі її адаптації до умов тривалої війни, інтеграції в європейський безпековий простір та послідовного зміцнення національної безпеки України в довгостроковій перспективі.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Уткіна М.С. Цілі сталого розвитку як складова системи національної безпеки: правовий і методологічний підходи. *Право і безпека*. 2025. № 3 (98). С. 91-101. DOI: <https://doi.org/10.32631/pb.2025.3.08>
2. Андронов В.А. Державне управління медичним постачанням в умовах надзвичайних ситуацій : монографія. Харків, 2015. 217 с.
3. Назаренко С.А., Шарий В.І., Кіфін О.О. Перспективи інтеграції національних безпекових механізмів України із системами колективної безпеки ЄС і НАТО. *Економічний простір*. 2024. № 194. С. 55-59. DOI: <https://doi.org/10.30838/EP.194.55-59>
4. Павлов С.С. Інформаційний механізм публічного антикризового управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій в Україні. *Наукові записки інституту законодавства Верховної Ради України*. 2019. № 5. С. 117 - 123.
5. Примуцш Р.Б. Методологічні основи державної політики в області забезпечення національної безпеки. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2018. № 8. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/8_2018/36.pdf
6. Організація цивільного захисту під час реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: практичний порадник / за ред. О.Я. Лещенка, В.М. Михайлова, Н.М. Романюк, В. О. Скакуна; за заг. редакцією М.О. Маюрова, П.Б. Волянського. Київ : ІДУЦЗ, 2017. 127 с.
7. Воротін В. Є., Проданик В. М. Ресурсно-екологічна складова регіонального управління за умов воєнного стану в Україні: стратегія європейського державотворення. *Державне будівництво*. 2024. № 2 (36). С. 196–206. DOI: <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2024-2-15>
8. Домбровська С. М. Забезпечення ефективного державного управління підготовкою фахівців у сфері цивільного захисту: створення професійних стандартів. *Теорія та практика державного управління: зб. наук. пр.* Харк. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президенті України, Вип. 4(39), Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2012. С.386–390.

9. Куц Г.М. Концептуалізація понять “національна безпека” і “державна безпека” у політикоправовому дискурсі. *Сучасне суспільство*. 2020. Вип. 1. С. 139-153.

10. Нижник Н.Р., Ситник Г.П., Білоус В.Т. Національна безпека України (методологічні аспекти, стані тенденції розвитку): навчальний посібник / За заг. ред. П.В. Мельника, Н.Р. Нижник. Ірпінь, 2000. 304 с.

11. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 2 травня 2015 року № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>

12. Бакуменко В. Д. Державно-управлінські рішення : навчальний посібник. Київ : ВПЦ АМУ, 2012. 344 с.

13. Лапін В. М. Безпека життєдіяльності людини. Навч. Посіб: 6-те вид., перероб. і доп. Київ : Знання, 2007. 332 с.

14. Загуменна Ю.О., Сокурєнко В.В. Національна безпека України в умовах воєнного стану: теоретико-правовий аналіз. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2024. № 2. Том 31. С. 114-138. DOI: 10.31359/1993-0909-2024-31-2-114

15. Комзюк В. Т. Щодо недоліків нормативного визначення загроз національній безпеці України. *Актуальні проблеми формування громадянського суспільства та становлення правової держави* : зб. матеріалів V Всеукр. наук.-практ. інтернет-конф. / ред. кол. : С. В. Джолос (відп. ред.) та ін. Одеса : Б.м., 2022. С. 56–63.

16. Дулгер В. В. Основи запровадження правового режиму воєнного стану в Україні. *Наукові проблеми запровадження правового режиму воєнного стану в Україні* : сучасний вимір : матеріали наук.-практ. онлайн-заходу (м. Одеса, 29 квіт. 2022 р.). Одеса : ОДУВС, 2022. С. 90–92.

17. Андреєв С. О. Формування інституціональних засад діяльності органів місцевого самоврядування в Україні як суб'єктів забезпечення цивільного. *Вісник Національного університету цивільного захисту України*. Серія: Державне управління. Вип. 1 (4), 2016. С. 223–235

18. Приходько Р.В., Яценко О. А. Закордонний досвід регулювання запобігання і ліквідації надзвичайних ситуацій на регіональному рівні. *Вісник*

Національного університету цивільного захисту України. Серія: Державне управління. 2016. Вип. 2 (5). С. 272–282.

19. Державне управління: теорія і практика: навч. посіб. / за ред. В. Авер'янова. Київ : Юрінком-Інтер, 1998. 431 с.

20. Ludendorff E Der totale Krieg. München, 1935.

21. Липинська О.А., Котлубай О.М. Особливі обставини публічного управління в умовах війни. *Публічне управління та адміністрування в умовах війни і в поствоєнний період в Україні* : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. у трьох томах, м. Київ, ДЗВО «Університет менеджменту освіти» НАПН України, 15-28 квітня 2022 р.; ред. колегія : І.О. Дегтярьова, В.С. Куйбіда, П.М. Петровський та ін., уклад. Т.О. Мельник. Т. 2. К. : ДЗВО «УМО» НАПН України, 2022. 246 с.

22. Ritter G. «Anti-Fischer» from The Outbreak of World War I edited by Holger Herwig, Boston: Houghton Mifflin, 1997. P. 135-142. URL: <https://archive.org/details/outbreakofworldw0000unse>

23. Арон Р. Мир і війна між націями: [переклад з французької]. Київ : МП «Юніверс», 2000. 688 с.

24. Ширер В. Зліт і падіння Третього рейху. Історія нацистської Німеччини у 2х томах: [переклад з англійської]. Київ : Наш формат, 2017. Том 1. 704с.

25. Босак І. Інформаційна безпека України: загрози та методи протидії. *Київський економічний науковий журнал.* 2025. № 9. С. 33-38. DOI: <https://doi.org/10.32782/2786-765X/2025-9-4>

26. Маркович Х.М. Національна безпека України: понятійно-категоріальне осмислення. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права. Серія економічна. Сер юридична.* 2023. Вип. 38. С. 10–15.

27. Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції : Закон України від 02.09.2014 № 1669-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1669-18> .

28. Про особливості роботи акціонерного товариства «Укрпошта» в умовах воєнного стану : Постанова Кабінету Міністрів України від 17.03.2022 № 305. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-osoblivostiroboti-akcionernogo-tovaristva-ukrposhta-v-umovah-voyennogo-stanu-305>

29. Участь громадян у прийнятті державних рішень. Партнерська взаємодія влади і громадських інститутів в Україні: загальна методологія запровадження, міжнародний досвід / Український незалежний центр політичних досліджень: За заг. ред. І. Попова. Київ, 2006. 32 с.

30. Геєць В. Економіка України: ключові проблеми і перспективи. *Економіка і прогнозування*. 2016. № 1. С. 7–22.

31. Філіпенко А. Концептуальний устрій цифрової економіки. *Діджиталізація сучасної системи між народних економічних відносин* : матеріали між-народної науково-практичної конференції. 2019. № 20. Т. 1. URL: http://journals.iir.kiev.ua/index.php/ec_n/article/view/3751

32. Гришко В. Квадрат ефективності публічного управління. *Інвестиції: практика та досвід*. 2020. № 17-18. С. 81-84.

33. Мельник М. Метрополізаційні процеси в регіоні: концептуальні підходи до просторового аналізу. *Регіональна економіка*. 2014. № 3. С. 87–97.

34. Братель С.Г. Досвід зарубіжних країн у сфері забезпечення безпеки об'єктів критичної інфраструктур. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2023. № 3. С. 261–265.

35. Дяченко С. Як нам відбудувати Україну. Успішні світові кейси повоєнного відновлення. Укрінформ. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubriceconomy/3493522-ak-nam-vidbuduvati-ukrainu- uspisni-svitovi-kejsi.html>

36. Нечипоренко М. Відродження після війни. Світовий досвід економічного успіху для України. The Page. URL: <https://thepage.ua/ua/news/yakivarianti-vidnovlennya-ukrayini-ye-u- povoyennij-chas>

37. Савинець О. Іноземний досвід комплектування збройних сил. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія ПРАВО*. 2018. Вип. 51. Т. 2. С. 34–38.

38. Дояр Л. Швейцарська модель для нашої армії. *Голос України*. URL: <http://www.golos.com.ua/article/327247> 78

39. Країна, де воювати вміє кожен. *Ukrainian Military Pages*. URL: <https://www.ukrmilitary.com/2020/05/switzerland.html>

40. Сировой М. Подоляк: Ми пропонуємо швейцарську модель армії для

України, це не означає її скорочення. *Ліга. Новини*. URL: https://news.liga.net/ua/politics/news/podolyak_my_predlagaem_shveytsarskuyumodel_armii_dlya-ukrainy_eto-ne_znachit_ee_sokraschenie

41. Ейсмунт В. Апеляційний суд дозволив Малехову вихід зі складу Львівської ОТГ. *ZAXID.NET*. URL : https://zaxid.net/sud_dozvoliv_malehovu_viyti_zi_skladu_lvivskoyi_otg_n1522435

42. Луцевич О. Громадянське суспільство. Боротьба за Україну. Звіт Chatham House. Програма Росії і Євразії / Т. Еш, Дж. Ганн, Дж. Лаф, О. Луцевич, Дж. Ніксі, Дж. Шер, К. Волчук. 2017. С. 68–86.

43. Телешун С., Ситник С., Рейтерович І. Публічна чи державна політика – вітчизняна дилема вибору. *Вісн. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України*. 2012. Вип. 4. С. 185-196.

44. Телешун С.О., Ситник С.В., Рейтерович І.В. Що таке публічна політика? URL: http://www.vidkrytiochi.org.ua/2012/12/blog-post_26.html

45. Публічна політика та управління : наук. розробка / авт. кол. : С. О. Телешун, О. Р. Титаренко, С. В. Ситник, С. І. Вировий. Київ : НАДУ, 2010. 36 с.

46. Пухкал О. Г. Модернізація державного управління в контексті розвитку громадянського суспільства в Україні : монографія. Київ : Київ. ун-т, 2010. 287 с.

47. Барило О.Г. Інформаційне забезпечення органів державного управління у надзвичайних ситуаціях. Науковий вісник Академії муніципального управління, Серія «Управління», № 4, 2013. С. 77–84.

48. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; наук.-ред. колегія: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. К.: НАДУ, 2011. Т. 2: Методологія державного управління /наук.-ред. колегія: Ю. П. Сурмін (співголова), П. І. Надолішній (співголова) та ін., 2011. 692 с.

49. Про введення воєнного стану в Україні : Указ Президента України від 24.02.2022 р. № 64/2022 : станом на 10 листоп. 2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/64/2022#Text>

50. Іванов С. В. Економічне відновлення і розвиток країн після збройних конфліктів та воєн: невтрачені можливості для України. *Економіка України*. 2019. № 1(686). С. 75-89.

51. Сиченко В. В., Рибкіна С. О., Соколова Е. Т. Сучасні тенденції розвитку організаційних структур у системі управління. Публічне управління та митне адміністрування. 2020. №4 (27). С. 63 – 68

52. Соколова Е. Т. Теоретико-методологічні засади дослідження інноваційних управлінських форм. *Modern Economics*. 2021. № 29(2021). С. 176 – 181. DOI: [https://doi.org/10.31521/modecon.V29\(2021\)-27](https://doi.org/10.31521/modecon.V29(2021)-27).

53. Arciénaga Morales A. A, Nielsen J, Bacarini H. A, Martinelli S. I, Kofuji S. T, García Díaz J. F. Technology and Innovation Management in Higher Education- Cases from Latin America and Europe. *Administrative Sciences*. 2018. № 8(2). С. 2 – 34. DOI: <https://doi.org/10.3390/admsci8020011>

54. Про застосування персональних спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій) : Рішення Ради нац. безпеки і оборони України від 15.04.2021 р. : станом на 23 квіт. 2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0030525-21#Text>

55. Колодій А.М., Лапко А.Г., Хальота А.І. Концепція національної безпеки України: сучасна теорія розуміння. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету. Серія «Право»*. 2025. Випуск 89: частина 1. С. 81-88. DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.89.1.11>

56. Єрмолаєв, А. Старий режим в Україні: причини та наслідки. Видавництво «Український пріоритет». Київ. 2023. С. 12-13.

57. Про невідкладні заходи щодо захисту України та зміцнення її обороноздатності : Рішення Ради нац. безпеки і оборони України від 28.08.2014 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0011525-14#Text>

58. Крижна В. В. Правові наслідки та обмеження в умовах воєнного стану. *Наукові проблеми запровадження правового режиму воєнного стану в Україні: сучасний вимір* : матеріали наук.-практ. онлайн-заходу (м. Одеса, 29 квіт. 2022 р.). Одеса : ОДУВС, 2022. С. 140–142.

59. Шкарін, В. І. Військова економіка: підручник. Київ : Національна академія оборони України, 2002. 376 с.

60. Чорний В.С. Військова організація України: становлення та перспективи розвитку: монографія. Ніжин: Вид-во «Аспект – Поліграф», 2009. 368 с.