

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ

<https://doi.org/10.26565/1992-2337-2026-1-08>

УДК 351.86:355.40:351.74

Величко Лариса Юріївна,

доктор юридичних наук, професор,

*завідувач кафедри права, національної безпеки та європейської інтеграції
навчально–наукового інституту “Інститут державного управління”*

Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна,

майдан Свободи, 4, м. Харків, 61022, Україна

e-mail: l.velychko@karazin.ua <https://orcid.org/0000-0003-3029-4719>

Оцерклевич Олексій Ярославович,

*аспірант кафедри права, національної безпеки та європейської інтеграції
навчально–наукового інституту “Інститут державного управління”*

Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна,

майдан Свободи, 4, м. Харків, 61022, Україна

e-mail: oleksii.otserklevych@proton.me <https://orcid.org/0009-0001-5648-3705>

МЕХАНІЗМ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ІНТЕГРАЦІЄЮ ВІЙСЬКОВОЇ ТА ЦИВІЛЬНОЇ БЕЗПЕКОВОЇ ЕКСПЕРТИЗИ: НАЦІОНАЛЬНА СИСТЕМА СТІЙКОСТІ

Анотація. У статті проведено концептуально-діагностичне дослідження публічного управління інтеграцією військової і цивільної безпекової експертизи в Україні через функцію національної системи стійкості (НСС), запровадженої Указом Президента України № 479 від 27 вересня 2021 року. Систематизовано теоретико-методологічні підходи української школи публічного управління національною безпекою (В. П. Горбулін, А. Б. Качинський, Г. П. Ситник, В. Ф. Смолянчук, О. О. Резнікова), новітні аналітичні розробки Національного інституту стратегічних досліджень 2022–2026 рр., а також зарубіжні дослідження Royal United Services Institute (Лондон) і Swedish Defence Research Agency 2024–2026 рр. Здійснено критичне читання шести базових елементів національної стійкості, визначених Концепцією 479/2021. Систематизовано інституційні суб'єкти військового і цивільного контурів безпекової експертизи.

Як цитувати: Величко Л. Ю., Оцерклевич О. Я. Механізм публічного управління інтеграцією військової та цивільної безпекової експертизи: національна система стійкості. *Державне будівництво*. 2026. № 1 (39). С. 114–133. <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2026-1-08>

In cites: Velychko, L.Yu., Otserklevych, O.Ya. (2026). Public Administration Mechanism for the Integration of Military and Civilian Security Expertise: The National Resilience System. *State Formation*, no. 1 (39), 114–133. <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2026-1-08> [in Ukrainian].

© Величко Л. Ю., Оцерклевич О. Я., 2026



This is an open access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License 4.0

Зіставлено нормативний дизайн НСС з фактичною практикою її функціонування під час повномасштабної збройної агресії російської федерації.

Встановлено, що національна система стійкості фактично виконує роль платформи інтеграції військової і цивільної безпекової експертизи, проте сама категорія «безпекова експертиза» як самостійна функція публічного управління у вітчизняному нормативному й доктринальному полі досі не закріплена. Обґрунтовано, що документи 2024–2025 рр. – Закон № 3858-IX, Указ Президента № 16/2025 і Розпорядження Кабінету Міністрів № 853-р – формують правовий каркас, у межах якого ця категорія може отримати нормативний статус у циклі 2026–2030 рр. Запропоновано три рівні подальшої роботи – понятійний, процедурний і продуктовий. Доведено, що відсутність єдиної експертної мови між військовим і цивільним контурами публічного управління є чинником, що сповільнює реакцію держави на загрози комбінованого характеру.

Ключові слова: *національна безпека; національна система стійкості; військова безпекова експертиза; цивільна безпекова експертиза; інтеграція експертизи; критична інфраструктура; всеохоплююча оборона.*

Вступ. Актуальність дослідження публічного управління інтеграцією військової і цивільної безпекової експертизи зумовлена принциповою зміною безпекового середовища, у якому функціонує сучасна Українська держава. Повномасштабна збройна агресія російської федерації, що триває з 24 лютого 2022 р., перевела національну безпеку зі статусу однієї з галузевих політик у статус системотворчого чинника державного будівництва. Складна, гібридна за своєю природою сукупність сучасних безпекових загроз – поєднання класичних воєнних дій з систематичними ударами по критичній інфраструктурі, інформаційно-психологічними операціями, кібератаками, економічним і енергетичним тиском – об’єктивно вимагає інтегрованої експертно-аналітичної функції публічного управління, що поєднувала б оцінки військового і цивільного характеру в єдиний управлінський продукт. Питання організаційно-правового забезпечення такої інтеграції набуває першочергового теоретичного й практичного значення для розбудови ефективної системи національної безпеки України.

Нормативно-правовий фундамент для розв’язання цього завдання закладено впродовж 2018–2025 рр. Стаття 27 Закону України «Про національну безпеку України» від 21 червня 2018 р. № 2469-VIII [1] передбачає процедуру комплексного огляду сектору безпеки і оборони; Стратегія національної безпеки України, затверджена Указом Президента України від 14 вересня 2020 р. № 392/2020 [4] зі змінами, внесеними Указом Президента України від 6 січня 2025 р. № 16/2025 [5], визнає принцип національної стійкості однією з основних засад державної політики у сфері національної безпеки; Концепція забезпечення національної системи стійкості, введена в дію Указом Президента України від 27 вересня 2021 р. № 479/2021 [8], визначає шість базових елементів, на забезпечення яких спрямована національна система стійкості (далі – НСС). Сукупно ці документи презюмують необхідність скоординованої взаємодії військових і цивільних спроможностей держави у безпековій сфері, проте не містять закріпленої дефініції безпекової експертизи як самостійної категорії публічного управління, у межах якої така координація отримала б формальний інструментальний статус.

Невизначеність категорії «безпекова експертиза» у вітчизняному нормативному й доктринальному полі, з одного боку, і об'єктивна потреба в інтегрованому експертно-аналітичному забезпеченні рішень публічного управління в умовах повномасштабної війни, з іншого, утворюють розрив, який не може бути подоланий у межах чинних відомчих процедур. Особливо виразно цей розрив проявляється при опрацюванні рішень щодо захисту об'єктів критичної інфраструктури, реагування на наслідки масованих ракетно-дронових ударів та координації заходів цивільного захисту з оперативно-тактичними діями Збройних Сил України; як засвідчує практика командування на рівні оперативно-стратегічного об'єднання у війні високої інтенсивності 2022–2026 рр., саме формат і швидкість інтеграції двох контурів експертизи визначає темп ліквідації наслідків комбінованого удару. У дисертаційній роботі, започаткованій авторами, об'єктом дослідження виступає механізм публічного управління інтеграцією військової і цивільної безпекової експертизи; функцію національної системи стійкості як платформи такої інтеграції розглянуто як вузловий елемент цього механізму. Перша спільна стаття авторів зосереджена на діагностиці поняттєвого, інституційного й нормативного стану цього механізму на момент завершення циклу реалізації НСС 2021–2025 рр. та на порозі циклу 2026–2030 рр.

Огляд літератури. Дослідження публічного управління у сфері національної безпеки в Україні нараховують понад двадцять років системних розробок. Перший методологічний ярус заклали праці В. П. Горбуліна та А. Б. Качинського [14], які запропонували цілісне поняття системи національної безпеки, її критеріїв і показників і сформулювали стратегічне планування у безпековій сфері як самостійний предмет аналізу. На цій основі Г. П. Ситник [15] визначив концептуальні та організаційно-правові засади саме державно-управлінського підходу до проблем безпеки, а колективний підручник за його редакцією «Глобальна та національна безпека» [16] зробив крок до синтезу глобального і національного контурів безпекової політики. Пізніше Г. П. Ситник і М. Г. Орел [17] перенесли акцент із поняття «державного» на «публічне» управління, послідовно включаючи у поле аналізу недержавних суб'єктів і громадянське суспільство. В. Ф. Смолянюк [18] окреслив відмінність між системою національної безпеки та системою забезпечення національної безпеки – істотну для нашого аналізу.

Другий ярус, спеціалізований на проблематиці стійкості, ґрунтується на монографії О. О. Резнікової [19], у якій уперше у вітчизняній літературі систематично запропонована модель забезпечення національної стійкості з урахуванням практик НАТО, ЄС та провідних держав-членів Альянсу. Аналітика Національного інституту стратегічних досліджень за 2024–2026 рр. суттєво поглибила цю лінію. Доповідь «From Whole of Society Resilience to Integrated Deterrence» [20] показала, що саме поєднання військового стримування з суспільною стійкістю, а не сума цих двох компонентів, формує те, що автори визначають як *integrated deterrence*. Пов'язана аналітична записка [21] проаналізувала структурну невідповідність Плану заходів реалізації Концепції 479/2021, затвердженого Розпорядженням КМУ № 1025-р від 10 листопада 2023 р., як та-

кого, що змішував заходи запровадження НСС з оперативним реагуванням на наслідки агресії.

Третій ярус – західний – представлений насамперед публікаціями Royal United Services Institute (Лондон). Доповідь Дж. Уотлінга, О. Данилюка і Н. Рейнольдса [22] зафіксувала, що поразка контрнаступу 2023 р. значною мірою пов'язана не з браком військових спроможностей, а з відсутністю інтегрованого циклу планування між операційним і політико-публічним рівнями. Подальша робота Дж. Уотлінга і Н. Рейнольдса [23] описує, як адаптація українських формувань відбувалася через постійне переплетення військових і цивільних експертних потоків – від волонтерських інженерних рішень до наукових установ, що виходили на бойове застосування своїх розробок за дні, а не за роки. Дж. Уотлінг і О. Данилюк у звіті 2025 р. [24] вказують, що Україна за два роки великої війни побудувала темп інтеграції цивільних інженерних спроможностей у воєнні задачі, недосяжний для Європи. Стаття Дж. Армстронга у The RUSI Journal [25] аналізує мережі спротиву на тимчасово окупованих територіях саме у формі цивільно-військової інтеграції експертних спроможностей. Шведський інститут оборонних досліджень у звіті П.-Е. Нільссона і К. Хелльстрьом 2025 р. [26] окремо акцентує: чітку межу між державною, військовою і суспільною експертизою у війні XXI ст. провести вже неможливо.

Прогалина у наявній літературі, на якій сфокусована наша робота, є вузькою, але істотною. У жодному з названих джерел поняття «безпекова експертиза» не виділене у самостійну категорію публічного управління – з власним суб'єктним складом, процедурою і вихідним продуктом. Саме розв'язанню цієї прогалини у вступному форматі присвячене подальше дослідження.

Мета статті – визначити нормативно-інституційні засади публічного управління інтеграцією військової і цивільної безпекової експертизи в Україні через функцію національної системи стійкості як платформи такої інтеграції на матеріалі циклу реалізації НСС 2021–2025 рр. та документів 2024–2025 рр., що формують каркас наступного циклу 2026–2030 рр. Завдання статті: систематизувати чинне нормативне поле, у якому функція безпекової експертизи передбачена побічно; описати інституційну архітектуру військової і цивільної експертизи в Україні; показати, у який спосіб шість базових елементів національної стійкості (Концепція 479/2021) задають точки інтеграції цих двох контурів експертної діяльності; верифікувати нормативний дизайн НСС реальною практикою її функціонування у 2022–2026 рр.; окреслити порядок денний циклу 2026–2030 рр.

Методологія дослідження. Робота побудована як описово-аналітичне дослідження концептуально-діагностичного типу. Її метою є не побудова авторської моделі і не статистична перевірка гіпотези, а саме діагностика стану предметного поля на момент початку дисертаційної роботи. Така постановка вимагає від методології трьох послідовних процедур.

Перша процедура – критичне читання нормативно-правових документів. Аналізу підлягають Закон України «Про національну безпеку України» від 21 червня 2018 р. № 2469-VIII зі змінами 2024–2025 рр., у тому числі Законом

№ 3858-IX від 16 липня 2024 р. (нова редакція статті 27 щодо комплексного огляду сектору безпеки і оборони) [1]; Закон України «Про критичну інфраструктуру» від 16 листопада 2021 р. № 1882-IX [2]; Закон України «Про основи національного спротиву» від 16 липня 2021 р. № 1702-IX [3]; Стратегія національної безпеки України (Указ № 392/2020 [4] зі змінами Указом № 16/2025 [5]); Стратегія воєнної безпеки України (Указ № 121/2021 [6]); Стратегічний оборонний бюлетень (Указ № 473/2021 [7]); Концепція забезпечення національної системи стійкості (Указ № 479/2021 [8]); План заходів реалізації Концепції до 2025 року (Розпорядження КМУ № 1025-р від 10 листопада 2023 р. [9]); Концепція національної системи стратегічного планування (Розпорядження КМУ № 853-р від 13 серпня 2025 р. [10]). Кожен документ читається на двох рівнях: задекларованої архітектури і фактичної придатності для забезпечення інтеграції військової й цивільної експертизи.

Друга процедура – систематизація інституційних суб'єктів безпекової експертизи в Україні з виокремленням двох контурів – військового і цивільного – та з фіксацією їх мандата, функції і нормативно закріпленої взаємодії. Результати першого і другого кроків зведено у Таблицях 1 і 2.

Третя процедура – концептуальне зіставлення нормативного дизайну НСС з фактичною практикою її функціонування у 2022–2026 рр. До аналізу долучаються: фахові розробки НІСД 2022–2026 рр., експертні матеріали Royal United Services Institute (Лондон) 2023–2026 рр., аналітичні звіти Swedish Defence Research Agency, окремі рішення Ради національної безпеки і оборони України, доступні з відкритих джерел, а також узагальнений досвід командування на рівні оперативно-стратегічного об'єднання складових сил оборони у війні високої інтенсивності, яким володіє один зі співавторів статті. Робота не вдається до кількісного оцінювання і свідомо обмежується концептуальним та інституційним рівнями аналізу.

Виклад основного матеріалу. Виклад побудовано у п'ять кроків. Спершу формулюємо понятійний апарат – визначення військової і цивільної безпекової експертизи. Далі описуємо інституційну архітектуру. Третій крок – функція НСС як платформи інтеграції двох контурів. Четвертий – тест нормативного дизайну реальною практикою 2022–2026 рр. П'ятий – рамка циклу 2026–2030 рр., що задається документами 2024–2025 рр.

1. Поняття військової і цивільної безпекової експертизи. Чинне законодавство України не містить дефініції «безпекової експертизи» як самостійної категорії. Найближчі за змістом поняття – «оборонний огляд» і «комплексний огляд сектору безпеки і оборони» (далі – КОСБО) – закріплені у пунктах 8 та 11 частини 1 статті 1 Закону № 2469-VIII [1], проте обидва описують радше періодичну процедуру оцінювання стану сил оборони, ніж постійну експертно-аналітичну функцію публічного управління. Поняття «експертна оцінка» у контексті безпеки використовується у Стратегії воєнної безпеки України [6] та у Концепції забезпечення національної системи стійкості [8] на правах робочого терміна без явної дефініції. О. О. Резнікова справедливо зауважує, що у вітчиз-

няному експертному середовищі відсутнє єдине розуміння ключових термінів, об'єктів, суб'єктів, напрямів, процесів, критеріїв і показників забезпечення національної стійкості [16, с. 32]. Цей висновок справедливий і для безпекової експертизи як її структурного складника.

У межах нашого дослідження запропоновано таке робоче розрізнення. Військова безпекова експертиза – це експертно-аналітична функція суб'єктів сектору оборони (Збройні Сили України, Головне управління розвідки Міністерства оборони, Сили спеціальних операцій, Командування Сил територіальної оборони, експертно-аналітичні підрозділи апарату РНБО з питань безпеки у воєнній сфері), що полягає у формуванні інтегрованої оцінки воєнних загроз, оперативно-тактичної обстановки, спроможностей власних сил та ймовірних дій противника з виходом на варіанти управлінського рішення. Цивільна безпекова експертиза – це аналогічна функція суб'єктів сектору безпеки невоєнного характеру (Служба безпеки України у її контррозвідувальній і антитерористичній складових, Служба зовнішньої розвідки, Національний інститут стратегічних досліджень, експертно-аналітичні підрозділи галузевих міністерств і ДСНС, цивільні структури апарату РНБО), що полягає у формуванні оцінки невоєнних загроз – від кібернетичних і інформаційних до економічних, інфраструктурних і соціально-гуманітарних – з виходом на ті ж управлінські рішення.

Ключове в цьому визначенні – не сам перелік суб'єктів, який можна доповнювати, а вимога інтегрованого виходу. Експертна оцінка, що формується одним з контурів окремо, не є безпековою експертизою у сенсі публічного управління; вона є галузевою експертизою певної складової сектору безпеки і оборони. Безпековою експертизою у строгому розумінні слід вважати саме зведений експертний продукт, у якому військова й цивільна оцінки приведені до єдиного смислового знаменника і прив'язані до конкретного управлінського рішення (Стратегія, програма, рішення РНБО, оперативне розпорядження). Воно фіксує те, чого від експертизи чекає держава.

2. Інституційна архітектура військової і цивільної безпекової експертизи. Сектор безпеки і оборони України, окреслений у пункті 16 частини 1 статті 1 Закону № 2469-VIII [1], охоплює близько двох десятків суб'єктів. Експертно-аналітичну функцію у строгому сенсі реалізує лише частина з них; у Таблиці 1 зведено основні з цих суб'єктів за двома контурами. У військовому контурі провідним суб'єктом експертизи є Генеральний штаб Збройних Сил України, який забезпечує оперативне планування, а у частині стратегічної аналітики – Головне управління розвідки Міністерства оборони та об'єднані оперативні штаби. Цивільний контур концентрується в апараті РНБО, особливо в Інформаційно-аналітичному центрі та Службі стратегічного планування і аналізу, у Національному інституті стратегічних досліджень та у відомчих аналітичних підрозділах галузевих міністерств. Окрему позицію посідає Служба безпеки України – її аналітичні підрозділи мають змішаний (частково воєнний, частково цивільний) характер, що відображено у таблиці 1 окремою позицією.

Таблиця 1. – Інституційні суб'єкти військової і цивільної безпекової експертизи в Україні (станом на 2026 р.)

Table 1. – Institutional entities of military and civilian security expertise in Ukraine (as of 2026)

Контур Scope	Суб'єкт Entity	Експертно-аналітична функція Expert-Analytical Function
Військовий	Генеральний штаб Збройних Сил України	Стратегічно-оперативне планування, формування оперативної оцінки обстановки, керівництво силами оборони у бойових діях
Військовий	Головне управління розвідки Міністерства оборони України	Воєнна розвідка, аналіз противника, оцінка ймовірних дій
Військовий	Сили спеціальних операцій ЗСУ	Спеціальна аналітика, експертиза в інтересах Сил оборони
Військовий	Командування Сил територіальної оборони ЗСУ	Аналітика територіальної оборони, координація з рухом опору, взаємодія з громадянським сектором
Військовий	Апарат РНБО, Служба з питань безпеки у воєнній сфері	Експертний супровід рішень РНБО з воєнних питань
Змішаний	Служба безпеки України	Контррозвідка, антитероризм, кіберзахист – поєднання воєнних і цивільних експертних функцій
Цивільний	Апарат РНБО, Інформаційно-аналітичний центр	Інформаційно-аналітичне забезпечення Президента й РНБО
Цивільний	Національний інститут стратегічних досліджень	Стратегічна аналітика, наукове експертне забезпечення державних рішень
Цивільний	Міністерство оборони України, цивільні аналітичні підрозділи	Цивільне керівництво обороною, оборонний менеджмент
Цивільний	Служба зовнішньої розвідки України	Стратегічна цивільна розвідка, оцінка міжнародного безпекового середовища
Цивільний	Державна служба України з надзвичайних ситуацій	Цивільний захист, оцінка надзвичайних ситуацій техногенного, природного і воєнного характеру
Цивільний	Урядовий офіс координації європейської та євроатлантичної інтеграції	Координація реалізації НСС, експертна координація міжвідомчої роботи
Цивільний (не-державний)	Центр оборонних стратегій, ICDS, НАКО, аналітичні підрозділи провідних університетів	Незалежна публічна експертиза, аналіз політик безпеки

*Складено авторами на основі Закону України «Про національну безпеку України» № 2469-VIII [1], Указу Президента № 392/2020 [4] зі змінами Указом № 16/2025 [5], відкритих даних офіційних інтернет-представництв органів сектору безпеки і оборони України.

*Compiled by the authors based on the Law of Ukraine “On National Security of Ukraine” No. 2469-VIII [1], Presidential Decree No. 392/2020 [4] as amended by Decree No. 16/2025 [5], and open data from the official websites of Ukraine’s security and defense agencies.

Особливістю українського кейсу є те, що недержавна аналітика – Центр оборонних стратегій, Український інститут майбутнього, НАКО, Український центр європейської політики, аналітичні підрозділи провідних університетів – у війні набула безпрецедентного значення. У ряді сегментів (від оцінки оборонної промисловості до аналізу гуманітарних наслідків удару по критичній інфраструктурі) саме недержавна аналітика подає до публічного простору ту експертизу, яку державні органи не виносять із режиму обмеженого користування. У підсумкових публікаціях НІСД ця незбалансованість публічно доступної експертизи виокремлена як системне обмеження функціонування НСС [21].

Окремий, важливий для нашої теми, шар – експертно-аналітичні структури Кабінету Міністрів України. Координація реалізації Концепції 479/2021 покладена на Урядовий координаційний орган, передбачений Концепцією [8] і відображений у Плані 1025-р [9]; функціонально цю координацію забезпечує Урядовий офіс координації європейської та євроатлантичної інтеграції. У межах дисертаційного дослідження саме поле перетину Урядового офісу, апарату РНБО, Генерального штабу і галузевих експертно-аналітичних підрозділів є вузловою точкою, у якій формується (або не формується) інтегрована безпекова експертиза.

З погляду військового права, який органічно близький одному зі співавторів цієї статті, безпекова експертиза не зводиться до суто аналітичної функції – вона має чітко окреслений правовий вимір, що впливає зі статусу осіб, які цю експертизу формують. Стаття 17 Конституції України разом з нормами Закону України «Про оборону України» від 06.12.1991 № 1932-XII [11] та Закону України «Про правовий режим воєнного стану» від 12.05.2015 № 389-VIII [12] утворюють специфічний правовий режим, у якому військовослужбовець, причетний до формування безпекової експертизи, водночас виступає функціональною посадовою особою органу управління, учасником бойових дій з власним правовим імунітетом і суб'єктом дисциплінарної відповідальності перед командуванням ЗСУ. Цей трикомпонентний статус суттєво ускладнює форматування єдиного експертного продукту: межі того, що військовослужбовець може зафіксувати у відкритому документі, визначаються не лише грифом таємності, а й прямою заборогою Дисциплінарного статуту ЗСУ розголошувати оперативні відомості, які стали відомі під час виконання службових обов'язків. Без правової перебудови цього режиму – без виведення функції безпекової експертизи у рамку, що допускає легітимну участь військовослужбовця у цивільно-управлінському продукті – інтегрована безпекова експертиза неминуче залишатиметься такою, що формується через закриті канали комунікації, поза процедурним доступом до публічного циклу. Натомість військово-правовий режим, належно пристосований до завдань інтеграції, міг би слугувати окремим юридичним каналом легітимного долучення військової експертизи до публічно-управлінського продукту з відповідним розподілом відповідальності.

3. Національна система стійкості як платформа інтеграції безпекової експертизи. Концепція забезпечення національної системи стійкості, введена в дію Указом № 479 від 27 вересня 2021 р. [8], фіксує шість базових елементів національної стійкості: гарантована дієвість і спроможність системи державних органів, їх

інституційна стійкість; безпека та захищеність об'єктів критичної інфраструктури; спроможність єдиної державної системи цивільного захисту до дій в умовах загрози чи виникнення надзвичайних ситуацій; здатність ефективно реагувати на неконтрольоване масове переміщення людей; суспільна стійкість, зокрема до інформаційних впливів; фінансово-економічна стійкість. Кожен із шести елементів за самим своїм змістом передбачає одночасну участь військової і цивільної експертизи. Захищеність критичної інфраструктури неможливо оцінити без військового аналізу імовірних дронівих і ракетних ударів – як і без цивільного інженерного аналізу вразливостей конкретного об'єкта; спроможність ЄДСЦЗ діяти в умовах активних бойових дій передбачає протоколи координації з оперативно-тактичними угрупованнями ЗСУ; суспільна стійкість до інформаційних впливів вимагає поєднання військової контррозвідки з цивільним моніторингом інформаційного простору. У таблиці 2 ці шість елементів зіставлено з відповідними напрямками військової і цивільної експертизи з фіксацією точок їх перетину.

Таблиця 2. – Базові елементи національної стійкості і відповідні напрями військової і цивільної безпекової експертизи

Table 2. – Basic elements of national resilience and corresponding areas of military and civilian security expertise

Базовий елемент НСС за Концепцією 479/2021 Core Element of the National Security System under Concept 479/2021	Військова безпекова експертиза Military Security Expertise	Цивільна безпекова експертиза Civil Security Expertise
Інституційна стійкість державних органів	Оцінка ризиків ураження пунктів управління, протоколи продовження урядування за надзвичайних умов	Безперервність функціонування державних органів, антикорупційна, юридична, кадрова експертиза
Захищеність критичної інфраструктури	Оцінка військових загроз: ракетно-дронівих ударів, диверсій, блокування ліній постачання	Інженерно-технічна, кібернетична, енергетична експертиза, паспорти безпеки об'єктів
Спроможність ЄДСЦЗ до дій	Координація з оперативно-тактичними угрупованнями ЗСУ, протоколи роботи у зоні ведення бойових дій	Експертиза порядку реагування ДСНС, оцінка пошкоджень, евакуаційні протоколи
Реагування на масове переміщення людей	Оцінка військового тиску на територію, прогноз оперативно-тактичної обстановки на лінії розмежування	Соціально-гуманітарна експертиза, координація з міжнародними гуманітарними організаціями
Суспільна стійкість, зокрема до інформаційних впливів	Військова контррозвідка, протидія операціям військово-психологічного впливу противника	Моніторинг інформаційного простору, експертиза дезінформації, стратегічні комунікації
Фінансово-економічна стійкість	Оцінка стану оборонно-промислового комплексу, забезпечення сил оборони	Макроекономічна експертиза, аналіз санкційного режиму, бюджетно-фінансова експертиза

**Авторська систематизація на основі Указу Президента № 479/2021 [8] і Розпорядження Кабінету Міністрів № 1025-р від 10.11.2023 [9].*

**Author's classification based on Presidential Decree No. 479/2021 [8] and Cabinet of Ministers Order No. 1025-r dated November 10, 2023 [9].*

Саме ця матрична логіка дозволяє розглядати НСС як де-факто платформу інтеграції військової і цивільної безпекової експертизи. Концепція 479/2021 не вживає цього терміна, проте архітектурно її шість елементів виконують роль вузлових точок, у яких два експертні контури мають перетинатися. Проблема не в концептуальній архітектурі, а в інструментальному наповненні. План заходів 1025-р [9], як обґрунтовано показано у моніторинговій доповіді НІСД [21], не передбачив ані спільних експертних команд, ані єдиних протоколів інтегрованої експертизи, ані формату вихідного продукту такої експертизи у вигляді єдиного документа, що пов'язував би оцінки обох контурів. Замість цього План містив сукупність відомчих заходів, виконання яких фіксується щорічно до 10 січня окремо за кожним органом – формат, який за визначенням не дає інтегрованого результату.

Практика оперативно-стратегічного управління складовими сил оборони, з якою має справу один зі співавторів цієї роботи, додає до цього спостереження конкретний штрих. На рівні штабної роботи оперативна оцінка ситуації формується із закритих джерел і у форматі, не призначеному для публічної аналітики; натомість цивільна аналітика – у тому числі НІСД і недержавних центрів – працює переважно з відкритими даними і не має каналу зворотного зв'язку із закритим контуром. Як наслідок, інтегрована безпекова експертиза в реальному часі формується лише на найвищих рівнях ухвалення рішень – на засіданнях РНБО і у комунікації Ставки Верховного Головнокомандувача з Кабінетом Міністрів – і не має нижчого, постійно діючого механізму своєї реалізації.

З погляду цивільного права, що природно охоплює другий контур аналізу, дискусія про безпекову експертизу набуває принципово іншого характеру. Цивільне право України, на відміну від військового, ґрунтується на засадах юридичної рівності учасників, свободи договору і неприпустимості безпідставного позбавлення майна, прямо закріплених у статтях 1, 12 та 41 Цивільного кодексу України [13]. У цій правовій рамці працюють оператори об'єктів критичної інфраструктури, експертно-аналітичні центри недержавної форми власності, оборонно-промислові підприємства приватного капіталу та страхові компанії, що розробляють програми покриття воєнних ризиків. Безпекова експертиза, яка виходить за межі державного апарату, не зводиться до суто адміністративного акту – за своєю природою вона є цивільно-правовим явищем, оскільки народжується у режимі вільного договірної співробітництва між державним замовником і приватним експертом, з усіма наслідками такого режиму: цивільною відповідальністю за помилкову експертизу, конфіденційністю в межах договору, інтелектуальною власністю на експертний продукт. Закон України «Про критичну інфраструктуру» від 16 листопада 2021 р. № 1882-IX [2] частково описує цей режим у частині паспортів безпеки об'єктів і вимог до їх власників, проте не визначає правової природи експертного продукту, який ці паспорти супроводжує. Саме тут і виникає ключова цивільно-правова проблема: за чинного режиму експертний продукт, сформований приватним аналітичним центром на договірній основі, не має чіткого правового статусу – його неможливо повноцінно долучити до офі-

ційного процесу планування у безпековій сфері й неможливо повністю виключити з нього. У цьому сенсі функціонування безпекової експертизи у сучасних умовах радше нагадує знанняву економіку Домініка Форє, у якій цінність експертного продукту визначається не формальним статусом автора, а здатністю інтегруватись у конкретне управлінське рішення. Розв’язання цієї двозначності лежить, на нашу думку, у площині цивільно-правового регулювання – у запровадженні окремого виду цивільно-правового договору на безпекову експертизу з визначеним предметом, формою, відповідальністю сторін і порядком долучення результатів до публічно-управлінського процесу.

4. *Тест нормативного дизайну реальною практикою 2022–2026 рр.* Чотири роки повномасштабної агресії дозволили перевірити дизайн НСС у режимі стрес-тесту найвищої інтенсивності. Результат неоднозначний.

З одного боку, аналітика НІСД у січні 2026 р. [20] фіксує, що Україна як держава і суспільство витримала чотири перші роки великої війни саме завдяки тому, що різні елементи держави і суспільства зуміли зчепитися у форматі, який зарубіжні дослідники називають *whole-of-society approach*. RUSI у праці Дж. Уотлінга, О. Данилюка і Н. Рейнольдса 2024 р. [22] і подальшому моніторинговому документі Дж. Уотлінга і Н. Рейнольдса 2025 р. [23] підтверджує, що адаптивна спроможність українських формувань значною мірою спирається на горизонтальні зв’язки з громадянським суспільством, оборонною промисловістю та науковими установами. Дж. Уотлінг і О. Данилюк у звіті 2025 р. «*Winning the Industrial War*» [24] окремо вказують, що Україна за два роки повномасштабної війни побудувала такий темп інтеграції цивільних інженерних спроможностей у воєнні задачі, який Європа не змогла відтворити у режимі стороннього спостерігача. Дж. Армстронг у *The RUSI Journal* 2025 р. [25] аналізує мережі насильницького спротиву на тимчасово окупованих територіях саме як приклад «екстремальної інтеграції» цивільної і військової експертизи у позаштатному режимі, неможливого без культурного контексту, що сформувався в Україні від 2014 р.

З іншого боку, аналітика НІСД у березні 2026 р. [21] вказує, що сама державна архітектура національної стійкості не отримала у війні того системного імпульсу, на який можна було розраховувати. Як показано у моніторинговій доповіді, План заходів 1025-р не виконав функцію інтегруючого плану – значною мірою через структурну невідповідність між його рубрикацією і архітектурою Концепції 479/2021. Опитування Національного агентства з питань державної служби спільно з Урядовим офісом і Вищою школою публічного управління 2025 р., на яке посилається доповідь, зафіксувало, що абсолютна більшість державних службовців не має системного уявлення про функціонування НСС, про те, до яких структур цієї системи належить орган, у якому вони працюють, і чи існують протоколи скоординованих дій у кризових ситуаціях.

Конкретний показовий приклад – реакція системи на масовані російські удари по енергетиці зимою 2024–2025 і 2025–2026 рр. Швидке розгортання «Точок незламності», координація з місцевими громадами, реабілітаційний рух волонтерів, підключення приватного сектору до постачання генераторів, опера-

торів зв'язку – до підтримки альтернативних ліній – усе це працювало, але працювало більше як суспільна мобілізація, ніж як виконання плану. Як зазначено в аналітиці НІСД [20; 21], зимовий досвід «свідчить про значну відмінність у спроможностях суспільства і держави». Звіт FOI Швеції 2025 р. [26] окремо документує, що такий темп і характер цивільно-військової інтеграції є для західних демократій майже недосяжним без багаторічної доктринальної роботи на кшталт фінської або шведської моделей тотальної оборони.

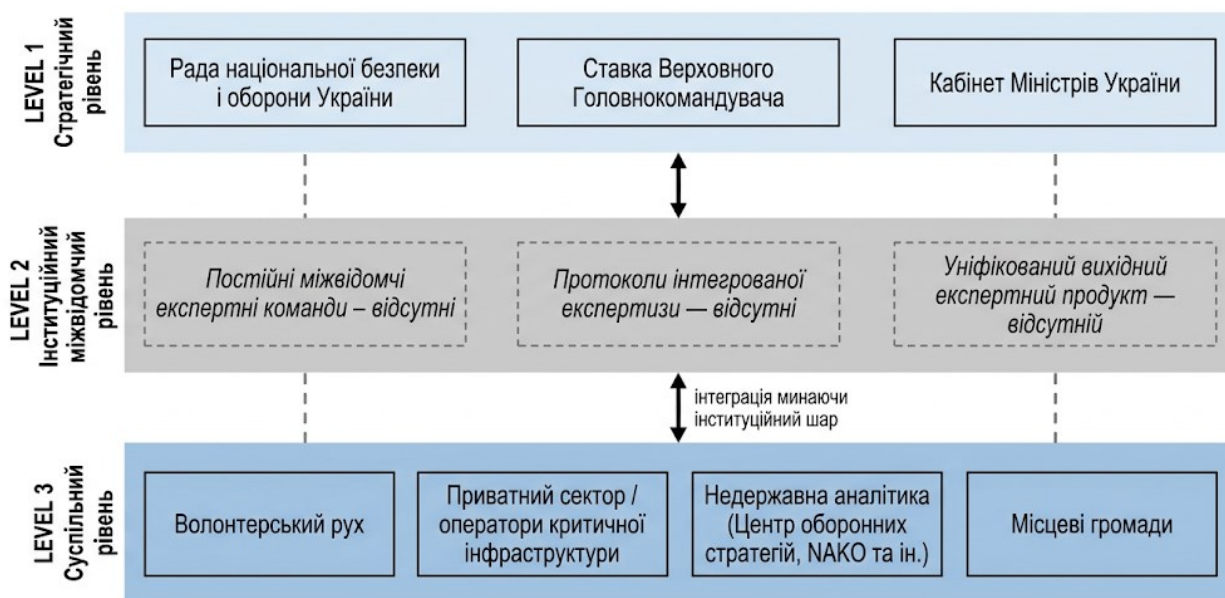


Рисунок 1. – Триповерхова схема інтеграції безпекової експертизи в Україні, 2022–2026 рр.

Figure 1. – Three-tiered scheme of security expertise integration in Ukraine, 2022–2026.

*Складено авторами на основі аналітичних публікацій НІСД [20; 21], RUSI [22; 23; 24] і FOI [26] за період 2024–2026 рр.

*Compiled by the authors based on analytical publications by NISD [20; 21], RUSI [22; 23; 24], and FOI [26] for the period 2024–2026.

Якщо узагальнити цей тест, висновок такий. Національна система стійкості як платформа інтеграції безпекової експертизи у війні 2022–2026 рр. функціонувала переважно на двох поверхах – вищому стратегічному і нижчому суспільному. Середній поверх – постійно діючих міжвідомчих експертних команд, протоколів інтегрованої експертизи й уніфікованого вихідного продукту – залишився рідко заповненим. На рівні бойового командування цей розрив відчувається як відсутність єдиної експертної мови між військовими і цивільними структурами публічного управління; рішення продавлюються вгору, до Ставки і РНБО, або витискаються донизу, до окремих командирів і керівників громад, минаючи інституційний середній шар, який мав би їх готувати.

5. Рамка циклу 2026–2030 рр. і перспектива безпекової експертизи як самостійної категорії публічного управління. Документи 2024–2025 рр. формують каркас, у межах якого функцію безпекової експертизи можна вивести з тіні. У таблиці 3 хронологічно зведено п'ять ключових документів цього періоду з зазначенням їх внеску у конструювання нового циклу.

Таблиця 3. – Документи 2024–2025 рр., що формують каркас циклу 2026–2030 рр. для функції безпекової експертизи

Table 3. – Documents for 2024–2025 that form the framework for the 2026–2030 cycle for the security expertise function

Документ Document	Дата Date	Внесок у конструкцію Contribution to the design
Закон України № 3858-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення державної політики у сфері національної безпеки»	16.07.2024	Нова редакція статті 27 Закону № 2469-VIII; додано п. 5 ч. 3 – огляд загальнодержавної системи боротьби з тероризмом; КОСБО розширено до п'яти окремих оглядів
Указ Президента України № 16/2025 «Про внесення змін до Стратегії національної безпеки України»	06.01.2025	Оновлення Стратегії національної безпеки України, актуалізація переліку загроз і пріоритетів державної політики на тлі повномасштабної війни
Закон України № 4577-IX «Про внесення змін до Закону України “Про національну безпеку України”»	21.08.2025	Подальша актуалізація положень Закону про національну безпеку у частині сектору безпеки і оборони
Розпорядження КМУ № 853-р «Про схвалення Концепції національної системи стратегічного планування»	13.08.2025	Запровадження окремої складової системи документів планування у сферах національної безпеки і оборони, обов'язкова експертиза документів планування, прив'язка до ресурсних показників
Закон України № 4603-IX (з 24.01.2026 р.)	17.09.2025	Додаткові зміни до Закону про національну безпеку, що набирають чинності з 24 січня 2026 р., у тому числі у частині інституцій сектору безпеки

*Складено авторами за офіційними публікаціями Верховної Ради України, Президента України та Кабінету Міністрів України.

*Compiled by the authors based on official publications of the Verkhovna Rada of Ukraine, the President of Ukraine, and the Cabinet of Ministers of Ukraine.

Закон № 3858-IX від 16 липня 2024 р. перебудував архітектуру комплексного огляду сектору безпеки і оборони, додавши, зокрема, у частині третій нової редакції статті 27 п'ятий вид окремого огляду – огляд загальнодержавної системи боротьби з тероризмом, організація і контроль якого покладені на Службу безпеки України [1]. Це формальне розширення дає підставу говорити про КОСБО як про процедуру, у якій інтегруються вже п'ять окремих експерт-

них оглядів – оборонний, громадської безпеки і цивільного захисту, оборонно-промислового комплексу, розвідки і боротьби з тероризмом. У комбінації з Указом № 16/2025 [5], який оновив Стратегію національної безпеки, і Розпорядженням Кабінету Міністрів № 853-р від 13 серпня 2025 р., яким схвалено Концепцію національної системи стратегічного планування [10], формується правова база для нової архітектури планування у безпековій сфері. Концепція 853-р прямо передбачає окрему складову системи документів планування у сферах національної безпеки і оборони, що визначає цілі та шляхи їх забезпечення з прив'язкою до основних ресурсних показників розвитку держави.

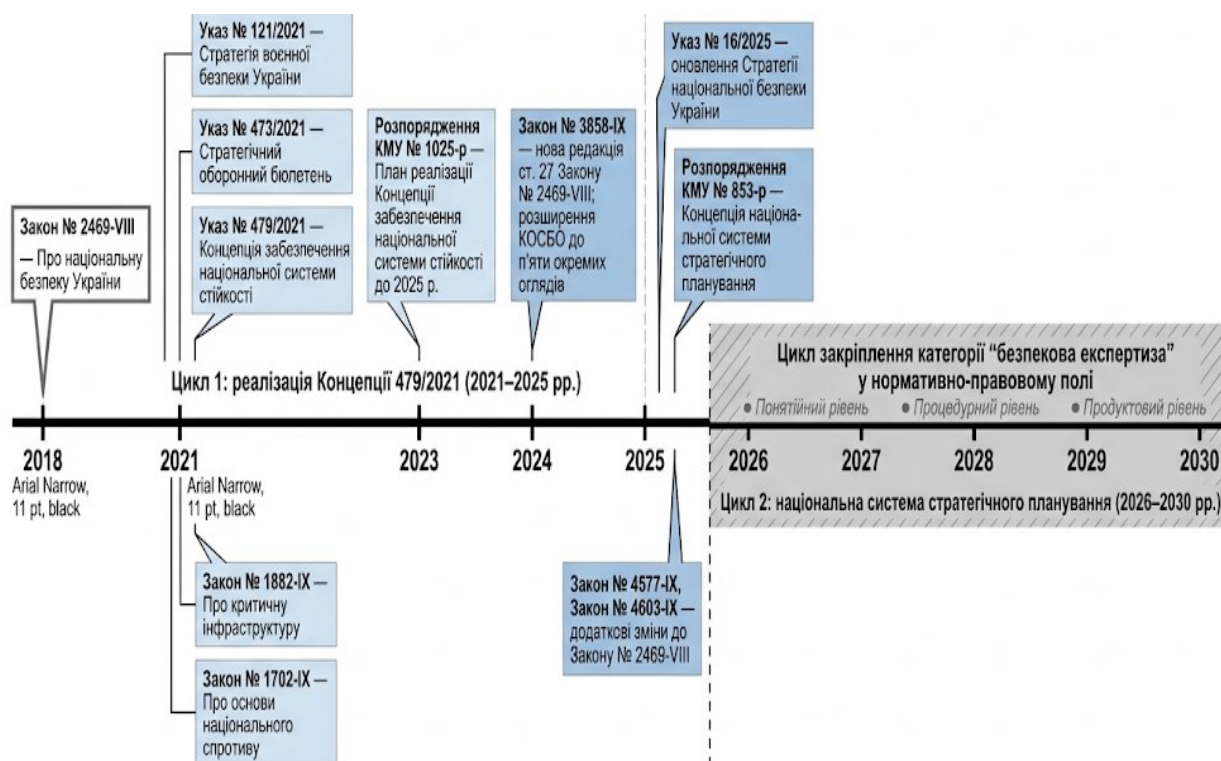


Рисунок 2. – Часова вісь нормативного каркасу безпекової експертизи 2021–2030 рр.

Figure 2. – Timeline of the regulatory framework for security expertise 2021–2030.

*Систематизація авторів на основі джерел [1; 5; 8; 9; 10; 21].

*Classification of authors based on the following sources [1; 5; 8; 9; 10; 21].

З погляду нашої теми, ключовим у цій рамці є те, що інтеграція військової і цивільної безпекової експертизи отримує в ній структурний майданчик. Якщо КОСБО переходить у режим періодично оновлюваного інтегрованого огляду п'яти підсистем, а нова Концепція стратегічного планування передбачає окрему складову саме для документів планування у сфері національної безпеки, то функція безпекової експертизи отримує процедурний контейнер, у якому її можна оформити як самостійну категорію. Доповідь НІСД 2026 р. [21] прямо

рекомендує оновити правове забезпечення стратегічного планування у сфері національної безпеки і оборони у відповідності з Концепцією 853-р, і саме у цій частині – у питаннях процедур, експертизи документів планування і регулярної оцінки стану та загроз – відкривається можливість закріплення категорії безпекової експертизи на нормативному рівні.

Тут починається власне дисертаційна задача. Вона має три рівні: понятійний (закріплення категорії «безпекова експертиза» у переліку дефініцій частини 1 статті 1 Закону про національну безпеку); процедурний (закріплення обов'язкових процедур інтегрованої експертної команди у межах КОСБО та документів стратегічного планування); продуктивний (визначення формату єдиного вихідного експертного продукту, обов'язкового для долучення до проекту стратегічного документа). У межах цієї статті ми обмежуємось виведенням трьох рівнів у поле академічного розгляду, не претендуючи на завершені інституційні рішення.

Висновки з даного дослідження та перспективи подальших досліджень. Проведене дослідження дозволяє зафіксувати чотири взаємопов'язані результати.

1) Поняття «безпекова експертиза» як самостійна категорія публічного управління у вітчизняному нормативному й доктринальному полі досі не закріплене. Найближчі за змістом поняття – оборонний огляд і КОСБО – окреслюють періодичну процедуру, але не постійну експертно-аналітичну функцію, що зводила б військові і цивільні оцінки в єдиний управлінський продукт. Виведення цієї категорії з робочого слововжитку у власне нормативний статус є передумовою подальшого розвитку механізму публічного управління інтеграцією експертизи.

2) Національна система стійкості, запроваджена Концепцією 479/2021, фактично виконує роль платформи інтеграції військової і цивільної безпекової експертизи. Шість базових елементів національної стійкості за самим своїм змістом передбачають одночасну участь обох контурів експертної діяльності, а Концепція задає для них спільну смислову рамку. Проте План заходів 1025-р, що мав інструментально розгорнути цю рамку, не сформував механізм спільних експертних процедур.

3) Війна 2022–2026 рр. показала, що інтеграція військової і цивільної експертизи в Україні відбувається переважно на двох поверхах архітектури – найвищому (РНБО, Ставка Верховного Головнокомандувача, Кабінет Міністрів) і найнижчому (суспільна мобілізація, волонтерська і приватна ініціатива, недержавна аналітика). Середній поверх – постійно діючих міжвідомчих експертних команд публічного управління – залишився структурно недоукомплектованим. На рівні бойового командування цей розрив відчувається як відсутність єдиної експертної мови між військовими і цивільними структурами публічного управління; цей розрив є предметом подальшого аналізу.

4) Документи 2024–2025 рр. – Закон № 3858-IX від 16 липня 2024 р., Указ Президента № 16/2025 від 6 січня 2025 р., Розпорядження Кабінету Міністрів

№ 853-р від 13 серпня 2025 р. – формують каркас, у межах якого функція безпекової експертизи може отримати правовий статус у циклі 2026–2030 рр. Цей каркас задає три рівні майбутньої роботи – понятійний, процедурний і продуктовий.

Перспективи подальших досліджень. Ця стаття є першою у дисертаційній серії і виконує функцію діагностично-понятійної рамки. Подальші роботи стосуватимуться, по-перше, моделі інтеграції військової і цивільної безпекової експертизи на матеріалі захисту критичної інфраструктури як найбільш операційно складної з шести точок інтеграції, описаних у Таблиці 2; по-друге, порівняльного аналізу українського досвіду з фінською, шведською і латвійською моделями всеохоплюючої оборони з визначенням адаптовуваних елементів; по-третє, розробки нормативної моделі категорії «безпекова експертиза» з пропозицією формулювань для статті 1 Закону про національну безпеку. Заповнення цього пропуску – у поняттях, у процедурах і у форматі вихідного продукту – і є головним завданням подальшої роботи.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII (зі змінами, внесеними згідно із Законами України від 16.07.2024 № 3858-IX, від 21.08.2025 № 4577-IX, від 21.08.2025 № 4579-IX, від 17.09.2025 № 4603-IX, від 09.10.2025 № 4631-IX). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19>
2. Про критичну інфраструктуру : Закон України від 16.11.2021 № 1882-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1882-20>
3. Про основи національного спротиву : Закон України від 16.07.2021 № 1702-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1702-20>
4. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року «Про Стратегію національної безпеки України» : Указ Президента України від 14.09.2020 № 392/2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/392/2020>
5. Про внесення змін до Стратегії національної безпеки України : Указ Президента України від 06.01.2025 № 16/2025. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/16/2025>
6. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 25 березня 2021 року «Про Стратегію воєнної безпеки України» : Указ Президента України від 25.03.2021 № 121/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/121/2021>
7. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 20 серпня 2021 року «Про Стратегічний оборонний бюлетень України» : Указ Президента України від 17.09.2021 № 473/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/473/2021>
8. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 20 серпня 2021 року «Про запровадження національної системи стійкості» : Указ Президента України від 27.09.2021 № 479/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/479/2021>
9. Про затвердження плану заходів з реалізації Концепції забезпечення національної системи стійкості до 2025 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 10.11.2023 № 1025-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1025-2023-p>
10. Про схвалення Концепції національної системи стратегічного планування : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13.08.2025 № 853-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/853-2025-p>
11. Про оборону України : Закон України від 06.12.1991 № 1932-XII (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-12>

12. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19>
13. Цивільний кодекс України : Закон України від 16.01.2003 № 435-IV (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15>
14. Горбулін В. П., Качинський А. Б. Засади національної безпеки України : підручник. Київ : Інтертехнологія, 2009. 270 с.
15. Ситник Г. П. Державне управління у сфері національної безпеки (концептуальні та організаційно-правові засади) : підручник. Київ : НАДУ, 2012. 544 с.
16. Глобальна та національна безпека : підручник / В. І. Абрамов, Г. П. Ситник, В. Ф. Смоляннюк та ін. ; за заг. ред. Г. П. Ситника. Київ : НАДУ, 2016. 784 с.
17. Ситник Г. П., Орел М. Г. Публічне управління у сфері національної безпеки : підручник / за заг. ред. Г. П. Ситника. Київ : ВПЦ «Київський університет», 2022. 464 с.
18. Смоляннюк В. Ф. Системні засади національної безпеки України. *Вісник Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого. Серія: Філософія, філософія права, політологія, соціологія*. 2018. № 2(37). С. 107–126. <https://doi.org/10.21564/2075-7190.37.133543>
19. Резнікова О. О. Національна стійкість в умовах мінливого безпекового середовища : монографія. Київ : НІСД, 2022. 456 с. <https://doi.org/10.53679/NISS-book.2022.01>
20. From Whole of Society Resilience to Integrated Deterrence: How Ukraine Defends. National Institute for Strategic Studies. Kyiv, January 2026. URL: <https://niss.gov.ua/en/news/articles/whole-society-resilience-integrated-deterrence-how-ukraine-defends>
21. Building National Resilience System in Ukraine: Interim Results. National Institute for Strategic Studies. Kyiv, March 2026. URL: <https://niss.gov.ua/en/news/statti/building-national-resilience-system-ukraine-interim-results>
22. Watling J., Danylyuk O. V., Reynolds N. Preliminary Lessons from Ukraine's Offensive Operations, 2022–23. London : Royal United Services Institute, July 2024. 60 p. URL: <https://static.rusi.org/lessons-learned-ukraine-offensive-2022-23.pdf>
23. Watling J., Reynolds N. Tactical Developments During the Third Year of the Russo-Ukrainian War. London : Royal United Services Institute, February 2025. URL: <https://static.rusi.org/tactical-developments-third-year-russo-ukrainian-war-february-2205.pdf>
24. Danylyuk O., Watling J. Winning the Industrial War: Comparing Russia, Europe and Ukraine, 2022–24. London : Royal United Services Institute, April 2025.
25. Armstrong J. Violent Resistance in Occupied Ukraine: An Assessment of Network Capabilities, Access and Utility. *The RUSI Journal*. 2025. Vol. 170, No. 2. <https://doi.org/10.1080/03071847.2025.2476297>
26. Nilsson P.-E., Hellström K. All Eyes on Ukraine: Strategic Communication in the Russo-Ukrainian War, 2023–2024. FOI-R--5758--SE. Stockholm : Swedish Defence Research Agency, June 2025. 118 p. URL: <https://www.foi.se/rest-api/report/FOI-R--5758--SE>

Конфлікт інтересів: незважаючи на те, що один із авторів статті є членом редакційної колегії цього журналу, процес рецензування, прийняття рішення щодо публікації та редагування проводилися незалежно, без його участі чи впливу. Рецензування, остаточне рішення ухвалювалося іншими членами редакційної колегії, які не є співавторами. Будь-які потенційні конфлікти інтересів були повністю усунені шляхом зовнішнього контролю процесу. Автори заявляють, що конфлікту інтересів щодо публікації цього рукопису немає.

Стаття надійшла до редакції 02.04.2026 р.

Стаття рекомендована до друку 07.05.2026 р.

Опубліковано 30.05.2026 р.

Velychko Larysa Yuriivna,

Doctor of Sciences in Law, Professor,

Head of the Department of Law, National Security and European Integration,

Educational and Scientific Institute “Institute of Public Administration”

of V. N. Karazin Kharkiv National University, 4 Svobody Sq., Kharkiv, 61022, Ukraine

e-mail: l.velychko@karazin.ua <https://orcid.org/0000-0003-3029-4719>

Otserklevych Oleksii Yaroslavovych,

Postgraduate student of the Department of Law, National Security and European Integration,

Educational and Scientific Institute “Institute of Public Administration”

of V. N. Karazin Kharkiv National University;

Major General of the Armed Forces of Ukraine,

4 Svobody Sq., Kharkiv, 61022, Ukraine

e-mail: oleksii.otserklevych@proton.me <https://orcid.org/0009-0001-5648-3705>

PUBLIC ADMINISTRATION MECHANISM FOR THE INTEGRATION OF MILITARY AND CIVILIAN SECURITY EXPERTISE: THE NATIONAL RESILIENCE SYSTEM

Abstract. The article presents a conceptual and diagnostic study of public administration mechanisms for integrating military and civilian security expertise in Ukraine through the function of the national resilience system (NRS), introduced by Decree of the President of Ukraine No. 479 of 27 September 2021. The theoretical-methodological approaches of the Ukrainian school of public administration of national security (V. Horbulin, A. Kachynskyi, H. Sytnyk, V. Smolianiuk, O. Reznikova), recent analytical work of the National Institute for Strategic Studies of 2022–2026, and international research of the Royal United Services Institute and the Swedish Defence Research Agency of 2024–2026 are systematised. A critical reading of the six basic elements of national resilience defined by Concept 479/2021 is performed. The institutional subjects of the military and civilian contours of security expertise are systematised. The normative design of the NRS is juxtaposed with the actual practice of its functioning during the full-scale armed aggression of the Russian Federation. It is established that the NRS de facto performs the role of a platform for integrating military and civilian security expertise, while the category of "security expertise" as a distinct public-administration function is not yet established in Ukrainian normative or doctrinal texts. It is substantiated that the 2024–2025 documents – Law No. 3858-IX, Presidential Decree No. 16/2025 and Cabinet of Ministers Order No. 853-r – set the legal framework within which this category may acquire normative status in the cycle of 2026–2030. Three levels of further research are proposed: conceptual, procedural and product-related. It is shown that the absence of a common expert language between the military and civilian contours slows the state's response to threats of combined nature.

Keywords: *national security; national resilience system; military security expertise; civilian security expertise; expertise integration; critical infrastructure; comprehensive defence.*

REFERENCES

1. Verkhovna Rada of Ukraine. (2018). On the National Security of Ukraine: Law of Ukraine No. 2469-VIII of 21.06.2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19> [in Ukrainian].
2. Verkhovna Rada of Ukraine. (2021). On Critical Infrastructure: Law of Ukraine No. 1882-IX of 16.11.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1882-20> [in Ukrainian].
3. Verkhovna Rada of Ukraine. (2021). On the Foundations of National Resistance: Law of Ukraine No. 1702-IX of 16.07.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1702-20> [in Ukrainian].

4. President of Ukraine. (2020). On the National Security Strategy of Ukraine: Decree of the President of Ukraine No. 392/2020 of 14.09.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/392/2020> [in Ukrainian].
5. President of Ukraine. (2025). On Amendments to the National Security Strategy of Ukraine: Decree of the President of Ukraine No. 16/2025 of 06.01.2025. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/16/2025> [in Ukrainian].
6. President of Ukraine. (2021). On the Military Security Strategy of Ukraine: Decree of the President of Ukraine No. 121/2021 of 25.03.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/121/2021> [in Ukrainian].
7. President of Ukraine. (2021). On the Strategic Defence Bulletin of Ukraine: Decree of the President of Ukraine No. 473/2021 of 17.09.2021 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/473/2021> [in Ukrainian].
8. President of Ukraine. (2021). On the Introduction of the National Resilience System: Decree of the President of Ukraine No. 479/2021 of 27.09.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/479/2021> [in Ukrainian].
9. Cabinet of Ministers of Ukraine. (2023). On Approval of the Action Plan for the Implementation of the Concept for Ensuring the National Resilience System through 2025: Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine No. 1025-r of 10.11.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1025-2023-p> [in Ukrainian].
10. Cabinet of Ministers of Ukraine. (2025). On Approval of the Concept of the National System of Strategic Planning: Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine No. 853-r of 13.08.2025. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/853-2025-p> [in Ukrainian].
11. Verkhovna Rada of Ukraine. (1991). Pro oboronu Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 06.12.1991 No. 1932-XII [On the Defence of Ukraine: Law of Ukraine No. 1932-XII of 06.12.1991]. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-12> [in Ukrainian].
12. Verkhovna Rada of Ukraine. (2015). On the Legal Regime of Martial Law: Law of Ukraine No. 389-VIII of 12.05.2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19> [in Ukrainian].
13. Verkhovna Rada of Ukraine. (2003). Civil Code of Ukraine: Law of Ukraine No. 435-IV of 16.01.2003. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15> [in Ukrainian].
14. Horbulin, V.P., & Kachynskiy, A.B. (2009). Foundations of National Security of Ukraine. Intertekhnolohiia [in Ukrainian].
15. Sytnyk, H.P. (2012). State Administration in the Field of National Security: Conceptual and Organisational-Legal Foundations. NADU [in Ukrainian].
16. Abramov, V.I., Sytnyk, H.P., Smolianiuk, V.F. et al. (2016). Global and National Security: textbook (H.P. Sytnyk, Ed.). NADU [in Ukrainian].
17. Sytnyk, H.P., & Orel, M.H. (2022). Public Administration in the Field of National Security: textbook (H.P. Sytnyk, Ed.). VPTs Kyivskiy universytet [in Ukrainian].
18. Smolianiuk, V.F. (2018). Systemic Foundations of National Security of Ukraine. *Visnyk NluU im. Ya. Mudroho. Seriya: Filosofiia, filosofiia prava, politolohiia, sotsiolohiia*, 2(37), 107–126. <https://doi.org/10.21564/2075-7190.37.133543> [in Ukrainian].
19. Reznikova, O.O. (2022). National Resilience in a Changing Security Environment: monograph. NISD. <https://doi.org/10.53679/NISS-book.2022.01> [in Ukrainian].
20. National Institute for Strategic Studies. (2026, January). From Whole of Society Resilience to Integrated Deterrence: How Ukraine Defends. <https://niss.gov.ua/en/news/articles/whole-society-resilience-integrated-deterrence-how-ukraine-defends>
21. National Institute for Strategic Studies. (2026, March). Building National Resilience System in Ukraine: Interim Results. <https://niss.gov.ua/en/news/statti/building-national-resilience-system-ukraine-interim-results>

22. Watling, J., Danylyuk, O.V., & Reynolds, N. (2024, July). Preliminary Lessons from Ukraine's Offensive Operations, 2022–23. Royal United Services Institute. <https://static.rusi.org/lessons-learned-ukraine-offensive-2022-23.pdf>
23. Watling, J., & Reynolds, N. (2025, February). Tactical Developments During the Third Year of the Russo-Ukrainian War. Royal United Services Institute. <https://static.rusi.org/tactical-developments-third-year-russo-ukrainian-war-february-2205.pdf>
24. Danylyuk, O., & Watling, J. (2025, April). Winning the Industrial War: Comparing Russia, Europe and Ukraine, 2022–24. Royal United Services Institute.
25. Armstrong, J. (2025). Violent Resistance in Occupied Ukraine: An Assessment of Network Capabilities, Access and Utility. *The RUSI Journal*, 170(2). <https://doi.org/10.1080/03071847.2025.2476297>
26. Nilsson, P.-E., & Hellström, K. (2025, June). All Eyes on Ukraine: Strategic Communication in the Russo-Ukrainian War, 2023–2024 (FOI-R--5758--SE). Swedish Defence Research Agency. <https://www.foi.se/rest-api/report/FOI-R--5758--SE>

Conflict of interest: *Although one of the authors of this article is a member of the editorial board of this journal, the peer review process, the publication decision, and the editing were conducted independently, without his participation or influence. The peer review and the final decision were carried out by other members of the editorial board who are not co-authors. Any potential conflicts of interest were fully mitigated through external oversight of the process. The authors declare that there is no conflict of interest regarding the publication of this manuscript.*

The article was received by the editors 02.04.2026.

The article is recommended for printing 07.05.2026.

Published 30.05.2026.