

Беззубов Д. О.,

доктор юридичних наук, професор,
академік Національної академії наук вищої освіти України,
провідний науковий співробітник відділу проблем державного управління
та адміністративного права
Інституту держави і права імені В. М. Корецького
Національної академії наук України
ORCID: 0000-0001-7183-5206

Богун В. П.,

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративного права, інтелектуальної власності
та цивільно-правових дисциплін
Київського університету інтелектуальної власності та права
ORCID: 0000-0001-9376-1957

П'єбляк Лукаш,

кандидат юридичних наук, суддя (м. Варшава, Польща)
ORCID: 0000-0001-5771-6921

Суходольська А. А.,

кандидат юридичних наук, доцент, докторантка
Національного університету «Київський авіаційний інститут»
ORCID: 0000-0002-5794-9167

ПРАВОТВОРЧІСТЬ У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ ЯК ЕЛЕМЕНТ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТІЙКОСТІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

LEGISLATION IN THE SPHERE OF NATIONAL SECURITY AS AN ELEMENT OF ENSURING THE SUSTAINABILITY OF PUBLIC ADMINISTRATION

У статті досліджено сучасні адміністративно-правові підходи до розуміння правотворчості у сфері національної безпеки як механізму забезпечення стійкості публічного управління в умовах воєнного стану, гібридних загроз, цифрової трансформації та кризових процесів. Обґрунтовано, що сучасна правотворчість більше не може розглядатися виключно як форма прийняття нормативно-правових актів, оскільки в умовах динамічних безпекових викликів нормативне регулювання набуває ознак самостійного елементу системи забезпечення національної безпеки та підтримання функціонування державного механізму.

У статті доведено, що якість нормативного регулювання безпосередньо впливає на рівень стійкості публічного управління, ефективність координації діяльності органів державної влади, стабільність функціонування системи національної безпеки та підтримання конституційного правопорядку. Обґрунтовано, що нестабільність законодавства, правова невизначеність, фрагментарність нормативного регулювання та дублювання компетенції органів державної влади здатні створювати суттєві ризики для функціонування системи публічного управління.

Сформульовано авторське визначення категорії правотворчої стійкості, під якою запропоновано розуміти здатність системи нормативного регулювання забезпечувати стабільність функціонування публічного управління, підтримувати адаптивність державного механізму та гарантувати збереження конституційного правопорядку в умовах кризових і безпекових викликів.

Особливу увагу приділено дослідженню принципів сучасної правотворчості у сфері національної безпеки, серед яких виокремлено принципи правової визначеності, системності, адаптивності, прогнозованості, координаційної узгодженості, безперервності нормативного регулювання, наукової обґрунтованості та ризик-орієнтованого підходу до формування нормативно-правових механізмів функціонування держави, відмічено роль судівської правотворчості у забезпеченні національної безпеки.

У статті обґрунтовано категорію нормативної безпеки держави, яку визначено як стан стабільності, узгодженості та передбачуваності нормативного регулювання, що забезпечує ефективне функціонування системи публічного управління, підтримання конституційного правопорядку та стійкість державного механізму в умовах сучасних безпекових викликів.

Доведено, що важливу роль у формуванні сучасної моделі правотворчості відіграє Закон України «Про правотворчу діяльність», положення якого створюють нормативну основу правотворчої стійкості держави та забезпечують розвиток системного, прогнозованого та науково обґрунтованого нормативного регулювання у сфері національної безпеки.

Зроблено висновок, що сучасна правотворчість у сфері національної безпеки виступає не лише формою нормативного регулювання суспільних відносин, у тому числі і відносин у сфері охорони довкілля, але й одним із ключових адміністративно-правових механізмів забезпечення стійкості публічного управління, інституційної стабільності держави та функціонування демократичного конституційного правопорядку в умовах сучасних безпекових викликів.

Ключові слова: адміністративне право, конституційне право, правотворчість, судова правотворчість, національна безпека, екологічна безпека, публічне управління, правотворча стійкість, нормативна безпека держави, правова визначеність, належне врядування, ризик-орієнтоване управління, безпекова ефективність, нормативне регулювання, конституційний правопорядок, інституційна стійкість.

The article examines modern administrative-law approaches to understanding lawmaking in the field of national security as a mechanism for ensuring the resilience of public administration under conditions of martial law, hybrid threats, digital transformation, and crisis processes. It is substantiated that modern lawmaking can no longer be considered solely as a form of adopting normative legal acts, since under dynamic security challenges normative regulation acquires the features of an independent element of the national security system and the functioning of the state mechanism.

The article proves that the quality of normative regulation directly affects the resilience of public administration, the effectiveness of coordination between public authorities, the stability of the national security system, and the maintenance of constitutional legal order. It is substantiated that legislative instability, legal uncertainty, fragmented regulation, and duplication of the competence of public authorities are capable of creating significant risks for the functioning of the public administration system.

The author formulates the category of lawmaking resilience, which is defined as the ability of the system of normative regulation to ensure the stability of public administration, maintain the adaptability of the state mechanism, and guarantee the preservation of constitutional legal order under crisis and security challenges.

Particular attention is devoted to the study of the principles of modern lawmaking in the field of national security, including legal certainty, systemicity, adaptability, predictability, coordination consistency, continuity of normative regulation, scientific validity, and a risk-oriented approach to the formation of normative legal mechanisms for the functioning of the state.

The article substantiates the category of normative security of the state, which is defined as a condition of stability, consistency, and predictability of normative regulation that ensures the effective functioning of public administration, maintenance of constitutional legal order, and resilience of the state mechanism under modern security challenges.

It is proven that an important role in the formation of the modern model of lawmaking is played by Law of Ukraine «On Lawmaking Activity», the provisions of which create the normative foundation for the lawmaking resilience of the state and ensure the development of systematic, predictable, and scientifically grounded normative regulation in the field of national security.

It is concluded that modern lawmaking in the field of national security functions not only as a form of normative regulation of social relations, but also as one of the key administrative-law mechanisms for ensuring the resilience of public administration, institutional stability of the state, and the functioning of the democratic constitutional order under modern security challenges.

Key words: administrative law, lawmaking, national security, public administration, lawmaking resilience, normative security of the state, legal certainty, resilience governance, risk-oriented governance, security effectiveness, normative regulation, constitutional legal order, institutional resilience.

Постановка проблеми. Сучасний етап розвитку української державності характеризується суттєвим зростанням ролі правотворчості у забезпеченні стабільності функціонування системи публічного управління та підтриманні стійкості держави в умовах воєнного стану, гібридних загроз, цифрової трансформації та кризових процесів глобального масштабу. За таких умов правотворчість поступово виходить за межі традиційного розуміння як форми створення нормативно-правових актів та перетворюється на один із ключових механізмів забезпечення національної безпеки, координації діяльності органів публічної влади

та підтримання функціональності державного механізму.

У сучасних умовах саме якість нормативного регулювання значною мірою визначає здатність держави забезпечувати безперервність публічного управління, підтримувати правову визначеність, здійснювати ефективну координацію суб'єктів сектору безпеки і оборони, реагувати на кризові виклики та гарантувати стабільність конституційного правопорядку. У зв'язку з цим правотворчість дедалі більше набуває ознак самостійного елементу системи національної безпеки.

Тривалий час у вітчизняній юридичній науці правотворчість переважно розглядалася крізь

призму формальної діяльності держави, спрямованої на прийняття, зміну або скасування нормативно-правових актів. Водночас сучасні трансформаційні процеси свідчать про необхідність значно ширшого розуміння ролі правотворчості у функціонуванні демократичної правової держави, включаючи також і судову правотворчість. У сучасних умовах нормативне регулювання виконує не лише регулятивну або організаційну функцію, але й забезпечує стійкість системи публічного управління, підтримує функціонування державних інституцій та створює правові механізми адаптації держави до динамічних безпекових викликів.

Особливого значення зазначена проблематика набуває у сфері національної безпеки, де нестабільність нормативного регулювання, правова невизначеність, фрагментарність законодавства або неузгодженість управлінських повноважень здатні створювати безпосередні ризики для функціонування системи публічного управління та ефективності діяльності держави в умовах кризових процесів. За таких умов правотворчість перетворюється на один із ключових механізмів забезпечення безпекової стійкості держави.

Сучасна система забезпечення національної безпеки функціонує в умовах постійної зміни загроз, високого рівня правової динаміки та необхідності оперативного оновлення адміністративно-правових механізмів публічного управління. У зв'язку з цим особливого значення набуває здатність системи правотворчості забезпечувати одночасно стабільність правового регулювання та адаптивність нормативної бази до нових безпекових викликів. Саме такий баланс між стабільністю та гнучкістю нормативного регулювання формує основу сучасної правотворчої стійкості держави.

У сучасній демократичній правовій державі ефективність правотворчості у сфері національної безпеки не може визначатися виключно кількістю прийнятих нормативно-правових актів або швидкістю законодавчого реагування на кризові процеси. Визначального значення набуває здатність нормативного регулювання забезпечувати правову визначеність, підтримувати координацію діяльності органів публічної влади, гарантувати права людини, мінімізувати управлінські ризики та підтримувати інституційну стійкість держави.

Саме тому правотворчість у сфері національної безпеки доцільно розглядати як комплексний адміністративно-правовий механізм забезпечення стійкості публічного управління, у межах якого нормативне регулювання виступає не лише формою юридичного закріплення владних рішень, але й інструментом підтримання стабільності державного механізму, демократичної легітимності публічної влади та функціонування системи національної безпеки в умовах сучасних кризових процесів.

У цьому контексті особливого значення набувають принципи верховенства права, правової визначеності, пропорційності, системності нормативного регулювання, координації діяльності органів публічної влади та демократичного цивільного контролю. Саме зазначені принципи формують основу сучасної моделі правотворчості у сфері національної безпеки та визначають рівень її ефективності в умовах воєнного стану і трансформації системи публічного управління.

Проблематика правотворчості у сфері національної безпеки також безпосередньо пов'язана із сучасними європейськими підходами до democratic governance, resilience governance та risk-oriented public administration, у межах яких нормативне регулювання розглядається як один із ключових елементів забезпечення стійкості держави та підтримання функціональності системи публічного управління.

Водночас вітчизняна адміністративно-правова наука поки що не сформувала цілісного доктринального підходу до розуміння правотворчості саме як механізму забезпечення стійкості публічного управління у сфері національної безпеки. Значна частина досліджень зосереджується або на загальнотеоретичних питаннях правотворчості, або на окремих аспектах нормативного регулювання безпекової діяльності держави без комплексного аналізу взаємозв'язку між якістю нормативного регулювання, ефективністю публічного управління та стійкістю державного механізму.

Метою статті є формування комплексного адміністративно-правового підходу до розуміння правотворчості у сфері національної безпеки як механізму забезпечення стійкості публічного управління, визначення її основних принципів, функцій та ролі у підтриманні стабільності функціонування держави в умовах сучасних безпекових викликів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми класичного адміністративного права в аспекті правотворчості розкриваються в працях Геракліта, Платона, Демокріта, І. Канта, Г. Гегеля, Н. Гартмана, Н. Делмаре, Й. Юсті та інших мислителів, філософів, учених-правників.

На сучасному етапі розвитку адміністративного права проблеми правотворчості, у тому числі і як складової частини адміністративного права та державного управління, були предметом досліджень таких учених, як В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, Н.О. Армаш, О. М. Бандурка, Н. П. Бортник, З. Р. Кісіль, М. І. Козюбра, В. К. Колпаков, В. В. Костицький, А. В. Кубаєнко, В. І. Луговий, В. Л. Ортинський, О. В. Скрипнюк, В. В. Цветков, Ю. С. Шемчушенко, та ін.

Методологія дослідження. Методологічну основу дослідження становить сукупність загальнонаукових та спеціально-юридичних методів наукового пізнання, застосування яких обумовлено комплексним характером

проблематики правотворчості у сфері національної безпеки та її роллю у забезпеченні стійкості публічного управління. Дослідження базується на поєднанні положень сучасної адміністративно-правової доктрини, теорії правотворчості, конституційного права, теорії публічного управління, а також сучасних концепцій *resilience governance*, *democratic governance* та *risk-oriented public administration*.

Ключове значення у дослідженні мав аксіоматичний метод, застосування якого дозволило розглядати правотворчість у сфері національної безпеки не лише як форму створення нормативно-правових актів, а як один із фундаментальних механізмів забезпечення стійкості держави та функціонування системи публічного управління. Використання аксіоматичного підходу ґрунтувалося на вихідних положеннях про те, що правова визначеність є умовою безпекової стійкості держави, у тому числі і у сфері охорони довкілля; нестабільність нормативного регулювання породжує управлінські та безпекові ризики; ефективність публічного управління безпосередньо залежить від якості правотворчої діяльності; нормативне регулювання у сфері національної безпеки повинно забезпечувати одночасно стабільність та адаптивність системи публічного управління.

Саме використання аксіоматичного методу дозволило сформулювати концепцію правотворчості як механізму забезпечення стійкості публічного управління та обґрунтувати категорію правотворчої стійкості як здатності системи нормативного регулювання підтримувати стабільність функціонування державного механізму в умовах кризових та безпекових викликів.

Діалектичний метод використано для дослідження трансформації підходів до розуміння правотворчості в умовах сучасного розвитку демократичної правової держави та зміни ролі нормативного регулювання у функціонуванні системи національної безпеки. Застосування цього методу дозволило проаналізувати взаємозв'язок між динамікою безпекових загроз, розвитком системи публічного управління та необхідністю адаптації механізмів правотворчої діяльності до сучасних кризових процесів.

Системно-структурний метод застосовано для формування комплексного уявлення про правотворчість у сфері національної безпеки як багаторівневу систему правових, організаційних та управлінських механізмів забезпечення стійкості держави. Завдяки використанню цього методу правотворчість розглядається як елемент загальної системи функціонування публічного управління, що забезпечує координацію діяльності органів державної влади, стабільність правового регулювання, підтримання правової визначеності та безперервність функціонування державного механізму в усіх сферах суспільного життя.

Формально-юридичний метод використано для аналізу нормативно-правових засад правотворчої діяльності у сфері національної безпеки, зокрема положень Конституції України, Закон України «Про правотворчу діяльність», Закон України «Про національну безпеку України» та інших нормативно-правових актів, що визначають принципи, механізми та організаційно-правові засади функціонування системи публічного управління у сфері забезпечення національної безпеки.

Порівняльно-правовий метод використано для дослідження сучасних європейських підходів до організації правотворчої діяльності у сфері безпеки, аналізу принципів *good governance*, *legal certainty*, *democratic accountability* та *resilience governance*, а також визначення перспектив імплементації відповідних стандартів у національну систему правотворчості України.

Метод функціонального аналізу застосовано для дослідження ролі правотворчості у забезпеченні ефективності функціонування системи публічного управління, підтриманні інституційної стійкості держави та мінімізації безпекових ризиків. Використання цього методу дозволило обґрунтувати висновок про те, що сучасна правотворчість у сфері національної безпеки виконує не лише регулятивну функцію, але й функцію забезпечення стабільності державного механізму та підтримання демократичного конституційного правопорядку.

Метод прогнозування використано для визначення перспектив подальшого розвитку системи правотворчості у сфері національної безпеки в умовах воєнного стану, цифрової трансформації, європейської інтеграції та модернізації механізмів публічного управління України.

Виклад основного матеріалу. Сучасний розвиток системи національної безпеки характеризується суттєвим ускладненням механізмів функціонування публічного управління та зростанням ролі нормативного регулювання у забезпеченні стійкості держави. В умовах воєнного стану, гібридних загроз, динамічної трансформації безпекового середовища та постійного оновлення управлінських механізмів правотворчість поступово перетворюється на один із ключових інструментів забезпечення стабільності функціонування системи публічної влади, яка забезпечується усіма гілками влади, включаючи судову владу[7].

Як зазначав В.Б. Авер'янов у своїх працях, що саме якість нормативного регулювання значною мірою визначає здатність держави підтримувати правову визначеність, забезпечувати координацію діяльності органів влади та гарантувати безперервність функціонування державного механізму в умовах кризових процесів [1].

У сучасних умовах правотворчість у сфері національної безпеки вже не може розглядатися виключно як формальна діяльність щодо

прийняття нормативно-правових актів, а її зміст значно ширший і охоплює систему організаційних, процедурних, аналітичних та контрольних механізмів, спрямованих на забезпечення функціонування держави в умовах безпекових викликів. Саме тому нормативне регулювання у сфері національної безпеки поступово набуває ознак окремого елементу безпекової стійкості держави.

Особливого значення ця проблема набуває в умовах воєнного стану, коли система публічного управління функціонує в умовах високої динаміки управлінських рішень, необхідності оперативного реагування на кризові процеси (включаючи і руйнівні наслідки забруднення довкілля) та постійного оновлення адміністративно-правових механізмів. За таких умов ефективність держави значною мірою залежить від здатності системи правотворчості забезпечувати одночасно стабільність нормативного регулювання та адаптивність законодавства до нових безпекових викликів.

У цьому контексті особливого значення набуває *принцип правової визначеності*. У сфері національної безпеки правова невизначеність здатна створювати управлінські труднощі та безпосередні ризики для функціонування системи державного управління. Нестабільність законодавства, дублювання повноважень, колізійність нормативних актів або нечіткість компетенції суб'єктів сектору безпеки і оборони можуть призводити до порушення координації діяльності органів влади, зниження ефективності управлінських рішень та дестабілізації функціонування державного механізму.

Звідси, сучасна правотворчість у сфері національної безпеки повинна забезпечувати одночасно нормативне регулювання суспільних відносин та підтримання функціональної цілісності системи публічного управління. Йдеться про формування такої моделі нормативного регулювання, яка забезпечує стабільність діяльності органів державної влади, передбачуваність адміністративно-правових механізмів та узгодженість функціонування суб'єктів сектору безпеки і оборони.

Саме тому в сучасних умовах формується категорія правотворчої стійкості, під якою доцільно розуміти здатність системи нормативного регулювання забезпечувати стабільність функціонування публічного управління, підтримувати адаптивність державного механізму та гарантувати збереження конституційного правопорядку в умовах кризових і безпекових викликів. Особливість цієї категорії полягає у тому, що нормативне регулювання розглядається не ізольовано від системи державного управління, а як один із ключових механізмів забезпечення інституційної стійкості держави.

У сучасній демократичній правовій державі, як визначив В.В. Цветков, правотворча

діяльність безпосередньо пов'язується із принципами верховенства права, законності, системності нормативного регулювання, пропорційності та демократичної легітимності діяльності органів публічної влади [2]. А швидкий розвиток судової правотворчості дозволив вченим припустити, що сучасна цивілізація вступає в епоху домінування судової гілки влади [7]. Через це правотворчість у сфері національної безпеки не може здійснюватися виключно на основі ситуативного реагування на поточні безпекові виклики. Нормативне регулювання повинно забезпечувати баланс між необхідністю оперативного оновлення законодавства та підтриманням стабільності правового порядку через контроль і нагляд [3].

Важливе значення у цьому аспекті має Закон України «Про правотворчу діяльність», який фактично закладає нормативну основу сучасної моделі правотворчої стійкості держави та основи контролю за діяльністю органів виконавчої влади. Закріплені у Законі принципи системності, прогнозованості, наукової обґрунтованості, юридичної визначеності та узгодженості нормативно-правових актів формують адміністративно-правові передумови забезпечення стабільності функціонування системи публічного управління в умовах динамічних суспільних і безпекових процесів.

Особливого значення набувають положення Закону, пов'язані із правотворчим моніторингом, оцінкою ефективності нормативно-правових актів та усуненням правових колізій. У сучасних умовах саме механізми моніторингу та оцінювання ефективності нормативного регулювання дозволяють забезпечити своєчасну адаптацію правової системи до нових безпекових викликів та мінімізувати ризики дестабілізації публічного управління.

Суттєвого значення також набуває проблема координації правотворчої діяльності у сфері національної безпеки. Особливістю сучасного безпекового законодавства є значна кількість суб'єктів правотворчості, багаторівневність нормативного регулювання та висока динаміка змін законодавства. За таких умов недостатня узгодженість нормативних актів або дублювання компетенції органів державної влади можуть створювати суттєві ризики для функціонування системи публічного управління [4].

У зв'язку з цим правотворчість у сфері національної безпеки повинна ґрунтуватися на принципі координаційної узгодженості, який передбачає забезпечення системного взаємозв'язку між нормативними актами, чітке визначення компетенції суб'єктів публічного управління та підтримання стабільності адміністративно-правових механізмів реалізації безпекової політики держави.

У сучасних умовах особливого значення набуває також адаптивний характер правотворчості.

Динамічність сучасного безпекового середовища обумовлює необхідність постійного оновлення нормативної бази, модернізації адміністративно-правових механізмів та вдосконалення системи координації діяльності органів публічної влади [5]. Водночас надмірна динаміка законодавства здатна породжувати правову нестабільність та знижувати рівень передбачуваності функціонування системи державного управління.

Саме тому ефективність сучасної правотворчості визначається здатністю забезпечувати баланс між стабільністю та адаптивністю нормативного регулювання. У цьому аспекті важливого значення набуває ризик-орієнтований підхід до правотворчої діяльності, відповідно до якого нормативне регулювання повинно формуватися з урахуванням прогнозування потенційних безпекових ризиків та можливих наслідків управлінських рішень для функціонування системи публічного управління.

Сучасні концепції *resilience governance* та *risk-oriented governance* також свідчать про те, що нормативне регулювання у сфері національної безпеки повинно забезпечувати здатність держави підтримувати функціональність публічного управління в умовах невизначеності та кризових процесів. Тобто правотворчість у сучасній демократичній державі поступово набуває ознак стратегічного механізму забезпечення інституційної стійкості держави [6].

У цьому контексті особливого значення набуває взаємозв'язок між якістю нормативного регулювання та рівнем суспільної довіри до органів публічної влади. Стабільність законодавства, правова визначеність, передбачуваність діяльності державних інституцій та узгодженість адміністративно-правових механізмів безпосередньо впливають на легітимність публічної влади та здатність держави підтримувати стабільність функціонування системи національної безпеки.

Отже, сучасна правотворчість у сфері національної безпеки повинна розглядатися в двох аспектах: перший як форма нормативного регулювання суспільних відносин, другий аспект як один із ключових адміністративно-правових механізмів забезпечення стійкості публічного управління, підтримання конституційного правопорядку та функціонування держави в умовах сучасних безпекових викликів.

У сучасних умовах правотворчість у сфері національної безпеки дедалі більше характеризується як один із ключових механізмів забезпечення стійкості публічного управління. Особливого значення набуває формування системи принципів правотворчості, здатних забезпечити стабільність функціонування державного механізму в умовах кризових і безпекових викликів.

Фундаментальне значення у цьому напрямі має принцип правової визначеності. Його зміст

полягає у забезпеченні стабільності, передбачуваності та зрозумілості нормативного регулювання у сфері національної безпеки. В умовах динамічних безпекових процесів правова невизначеність здатна породжувати труднощі правозастосування та суттєві ризики для функціонування системи публічного управління, оскільки нестабільність нормативного регулювання безпосередньо впливає на ефективність координації діяльності органів державної влади та здатність держави підтримувати безперервність управлінських процесів.

Не менш важливим є принцип системності правотворчості, відповідно до якого нормативне регулювання у сфері національної безпеки повинно формуватися як внутрішньо узгоджена система взаємопов'язаних правових механізмів. Сучасна безпекова сфера характеризується значною кількістю суб'єктів публічного управління, багаторівневістю нормативного регулювання та високою динамікою законодавчих змін. Саме тому відсутність належної узгодженості між нормативно-правовими актами або дублювання повноважень здатні створювати ризики дезорганізації системи публічного управління та знижувати ефективність функціонування державного механізму.

У умовах воєнного стану особливого значення набуває *принцип адаптивності правотворчості*. Його зміст полягає у здатності системи нормативного регулювання своєчасно реагувати на нові безпекові виклики та забезпечувати модернізацію адміністративно-правових механізмів функціонування держави. Водночас адаптивність правотворчості не повинна трансформуватися у надмірну нестабільність законодавства або постійну зміну нормативних механізмів, що може негативно впливати на рівень правової визначеності та передбачуваності функціонування системи публічного управління.

Сучасна правотворчість у сфері національної безпеки повинна забезпечувати баланс між стабільністю нормативного регулювання та його здатністю адаптуватися до кризових процесів. У цьому аспекті важливого значення набуває *принцип прогнозованості правотворчої діяльності*, який передбачає необхідність формування нормативного регулювання з урахуванням довгострокових тенденцій розвитку безпекового середовища та можливих управлінських ризиків.

У сфері національної безпеки особливе місце посідає принцип *координаційної узгодженості правотворчості*. Сучасна система забезпечення національної безпеки функціонує як складний комплекс взаємодії органів державної влади, сектору безпеки і оборони, органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів публічного управління. Саме тому ефективність нормативного регулювання значною мірою залежить від здатності системи правотворчості забезпечувати чітке розмежування компетенції,

узгодженість адміністративно-правових механізмів та стабільність координації діяльності суб'єктів безпекової сфери.

Важливе значення має також *принцип безперервності нормативного регулювання*, який передбачає здатність правової системи забезпечувати стабільне функціонування державного механізму навіть в умовах воєнного стану або інших кризових процесів. Саме безперервність нормативного регулювання дозволяє підтримувати функціональність системи публічного управління та забезпечує збереження конституційного правопорядку в умовах підвищених безпекових навантажень.

Правотворчість у сфері національної безпеки також повинна ґрунтуватися на *принципі наукової обґрунтованості*, оскільки ефективність нормативного регулювання безпосередньо залежить від здатності держави враховувати закономірності функціонування безпекового середовища, результати правового моніторингу, прогнозування ризиків та практику реалізації адміністративно-правових механізмів. Ситуативне або фрагментарне нормативне реагування на кризові процеси поступово втрачає ефективність та не забезпечує належного рівня стійкості системи публічного управління.

У цьому контексті сучасна правотворчість дедалі більше набуває *ознак ризик-орієнтованої діяльності*, у межах якої нормативне регулювання повинно формуватися з урахуванням прогнозування потенційних безпекових загроз та оцінювання можливих наслідків управлінських рішень для функціонування державного механізму. Саме *ризик-орієнтований характер правотворчості* дозволяє забезпечити адаптивність нормативного регулювання без втрати його системності та правової визначеності.

Особливого значення у умовах трансформаційних процесів сфери публічного управління набуває *оцінювання ефективності правотворчості у сфері національної безпеки*. Тривалий час ефективність нормативного регулювання переважно оцінювалася через формальні показники прийняття нормативно-правових актів або швидкість законодавчого реагування на суспільні процеси. Водночас сучасні безпекові виклики потребують значно ширшого підходу до розуміння ефективності правотворчої діяльності.

У сучасній демократичній правовій державі ефективність правотворчості повинна визначатися передусім здатністю нормативного регулювання забезпечувати стійкість публічного управління, підтримувати стабільність діяльності органів державної та публічної влади і гарантувати функціонування державного механізму в умовах кризових процесів. Саме тому одним із ключових критеріїв ефективності правотворчості виступає нормативна стабільність, яка характеризує рівень узгодженості, передбачуваності та системності нормативного регулювання.

Важливого значення набуває також критерій реалізації та ступенів впливу нормативного регулювання, який характеризує здатність правових механізмів забезпечувати практичне функціонування системи публічного управління. Нормативно-правові акти, які не враховують реальний стан організаційних, кадрових або ресурсних можливостей держави, здатні створювати додаткові ризики для функціонування системи національної безпеки та знижувати ефективність діяльності органів публічної влади.

Особливого значення у сфері національної безпеки набуває критерій безпекової *ефективності правотворчості*, який характеризує здатність нормативного регулювання забезпечувати стійкість державного механізму (у тому числі і здатність правотворчості судової влади) , підтримувати координацію діяльності суб'єктів сектору безпеки і оборони та мінімізувати ризики дестабілізації системи публічного управління.

У умовах європейської інтеграції ефективність правотворчості також безпосередньо пов'язується із рівнем адаптивності нормативного регулювання. Йдеться про здатність правової системи своєчасно реагувати на нові безпекові виклики без порушення стабільності функціонування системи державного управління та без створення умов для правової дезорганізації діяльності органів публічної влади.

У цьому контексті особливого значення набуває категорія нормативної безпеки держави, під якою доцільно розуміти стан стабільності, узгодженості та передбачуваності нормативного регулювання, який забезпечує ефективне функціонування системи публічного управління, підтримання конституційного правопорядку та стійкість державного механізму в умовах сучасних безпекових викликів.

Сучасний стан правотворчості у сфері національної безпеки водночас характеризується наявністю низки проблем, пов'язаних із високою динамікою законодавчих змін, фрагментарністю нормативного регулювання, дублюванням компетенцій органів державної влади та перевантаженням системи безпекового законодавства підзаконними нормативно-правовими актами. У певних випадках надмірна кількість ситуативних нормативних змін здатна негативно впливати на рівень правової визначеності та створювати ризики нестабільності функціонування системи публічного управління.

У зв'язку з цим сучасна модель правотворчості у сфері національної безпеки повинна орієнтуватися не лише на оперативність нормативного регулювання, але й на забезпечення системності, прогнозованості і стійкості нормативного регулювання, залучення у цю діяльність судової влади за умови неухильного дотримання Конституції України. Саме здатність правотворчості забезпечувати стабільність функціонування системи публічного управління в умовах кризових

і безпекових викликів визначає її сучасне значення у механізмі забезпечення національної безпеки держави.

Висновки. Проведене дослідження дозволяє дійти висновку, що в умовах сучасних безпекових викликів правотворчість поступово трансформується із форми нормативного регулювання суспільних відносин у комплексний механізм забезпечення стійкості публічного управління та підтримання функціонування державного механізму. Воєнний стан, гібридні загрози, цифрова трансформація та висока динаміка кризових процесів суттєво підвищують значення якості нормативного регулювання для забезпечення стабільності системи національної безпеки та координації діяльності органів публічної влади в усіх сферах суспільного життя.

Обґрунтовано, що сучасна правотворчість у сфері національної безпеки не може розглядатися виключно як діяльність щодо прийняття нормативно-правових актів. Її зміст охоплює систему організаційних, процедурних, аналітичних та контрольних механізмів органів законодавчої, виконавчої та судової влади, спрямованих на забезпечення правової визначеності, стабільності публічного управління, узгодженості діяльності органів державної влади та адаптивності державного механізму до сучасних безпекових викликів.

Доведено, що ефективність системи національної безпеки безпосередньо залежить від рівня нормативної стабільності, узгодженості законодавства та передбачуваності адміністративно-правових механізмів функціонування держави. У зв'язку з цим правотворчість у сфері національної безпеки виступає одним із ключових чинників інституційної стійкості держави та підтримання безперервності функціонування системи публічного управління.

Сформульовано категорію правотворчої стійкості, під якою запропоновано розуміти здатність системи нормативного регулювання забезпечувати стабільність функціонування публічного управління, підтримувати адаптивність державного механізму та гарантувати збереження конституційного правопорядку в умовах кризових і безпекових викликів. Обґрунтовано, що саме правотворча стійкість формує основу сучасної моделі безпекового нормативного регулювання демократичної правової держави.

Встановлено, що сучасна правотворчість у сфері національної безпеки повинна ґрунтуватися на принципах правової визначеності, системності, адаптивності, прогнозованості, координаційної узгодженості, безперервності нормативного регулювання, наукової обґрунтованості та ризик-орієнтованого підходу до

формування нормативно-правових механізмів функціонування держави.

Обґрунтовано, що особливого значення у сучасних умовах набуває ризик-орієнтований характер правотворчості, відповідно до якого нормативне регулювання повинно формуватися з урахуванням прогнозування потенційних безпекових ризиків та оцінювання можливих наслідків управлінських рішень для функціонування системи публічного управління. Саме ризик-орієнтований підхід дозволяє забезпечити адаптивність правової системи без втрати її стабільності та системності.

Доведено, що важливу роль у формуванні сучасної моделі правотворчості відіграє Закон України «Про правотворчу діяльність», положення якого фактично закладають нормативну основу правотворчої стійкості держави. Закріплені у Законі принципи системності, юридичної визначеності, прогнозованості, наукової обґрунтованості та правотворчого моніторингу створюють адміністративно-правові передумови забезпечення стабільності функціонування системи публічного управління в умовах сучасних кризових процесів.

Встановлено, що сучасний стан правотворчості у сфері національної безпеки характеризується наявністю низки проблем, пов'язаних із надмірною динамікою законодавчих змін, фрагментарністю нормативного регулювання, дублюванням компетенції органів державної влади та нестабільністю окремих адміністративно-правових механізмів. Саме тому ефективність правотворчості повинна визначатися не швидкістю нормативного реагування на кризові процеси, а здатністю нормативного регулювання забезпечувати довгострокову стабільність функціонування системи публічного управління.

Сформульовано категорію нормативної безпеки держави, яку запропоновано розуміти як стан стабільності, узгодженості та передбачуваності нормативного регулювання, що забезпечує ефективне функціонування системи публічного управління, підтримання конституційного правопорядку та стійкість державного механізму в умовах сучасних безпекових викликів.

В перспективах наступних досліджень даного напрямку, слід зазначити, що сучасна правотворчість у сфері національної безпеки виступає інструментом нормативного регулювання суспільних відносин та одним із ключових адміністративно-правових механізмів забезпечення стійкості публічного управління, підтримання інституційної стабільності держави та збереження демократичного конституційного правопорядку в умовах сучасних глобальних безпекових викликів.

Список використаних джерел:

1. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. Київ : Ін-Юре, 2002. 668 с.
2. Цветков В. В. Демократія і державне управління: теорія, методологія, практика: монографія. Київ: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. 336 с.
3. Андрійко О. Ф. Контроль у сфері виконавчої влади: організаційно-правові засади. Наукова доповідь. Київ: Наук. думка, 2004. 432 с.
4. Скрипнюк О. В. Теоретико-правові засади забезпечення державного суверенітету в Україні. Правове забезпечення державного суверенітету України. Київ, 2011.
5. Беззубов Д. О. Соціоцентризм як методологія оновлення доктрини адміністративного права. Ерліхівський жур. нал. № 13/ 2025. С. 11–19.
6. Нові грані адміністративно-правового регулювання : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Запоріжжя, 18 грудня 2020 р.) / за заг. ред. Т.О. Коломоєць. Запоріжжя : Гельветика, 2020. 68 с.

Дата першого надходження статті до видання: 09.03.2026

Дата прийняття статті до друку після рецензування: 13.04.2026

Дата публікації (оприлюднення) статті: 28.05.2026