

Безпекове стратегування в ЄС і як його запровадити в Україні

Підготували:

Яна Охріменко, старша економістка ЦЕС

Дата:

31 березня 2026 р.

ЗМІСТ

Головне.....	4
1. Європейський контекст національного безпекового планування	8
1.1. Спільні стратегічні орієнтири ЄС	8
1.2. Фінансові і координаційні інструменти	9
1.2.1. Фінансові інструменти	9
1.2.2. Координаційні інструменти.....	10
1.3. Багаторівнева архітектура фінансування безпеки в ЄС	11
2. Національні безпекові стратегії: аналіз країн ЄС	12
2.1. Огляд безпекових стратегій країн ЄС	12
2.2. Горизонт планування та частота перегляду	14
2.3. Архітектура стратегічного планування.....	15
2.3.1. План дій та рівень деталізації	15
2.3.2. Відповідальні інституції	16
2.3.3. Контроль та моніторинг	17
2.4. Місце безпекових стратегій в національній ієрархії стратегічного планування.....	18
2.5. Бюджетування безпекових стратегій	19
3. Стратегія національної безпеки України в порівнянні з безпековими стратегіями країн ЄС	20
3.1. Головне про Стратегію національної безпеки України	20
3.2. Ключові прогалини в Стратегії національної безпеки України	22
3.2.1. Українська безпекова стратегія не містить плану дій	23
3.2.2. Українська Стратегія не визначає джерел та показників фінансування.....	23
3.2.3. Українська Стратегія обмежено залучає приватний сектор	23
3.2.4. Українська Стратегія надає перевагу аналітичному моніторингу над практичним тестуванням.....	23
3.2.5. Українська Стратегія не протидіє ефективно невійськовим загрозам	24

3.2.6.	Українська Стратегія не передбачає створення та розвитку спеціалізованих центрів експертизи	24
3.2.7.	Українська Стратегія не деталізує критичні технології	24
4.	Рекомендації	24

Центр економічної стратегії (ЦЕС) – незалежний центр досліджень державної політики. Завдання ЦЕС – підтримка реформ в Україні з метою досягнення стійкого економічного зростання країни. Центр робить внесок у розробку стратегії економічного зростання України, здійснює незалежний аналіз найбільш важливих аспектів державної політики, а також працює над посиленням громадської підтримки реформ. Заснований у травні 2015 року.

Наші принципи:

- Економічна свобода (лібералізація, дерегуляція, приватизація)
- Вільна та чесна конкуренція
- Менша роль держави за підвищення її ефективності
- Інформаційна прозорість та свобода слова
- Верховенство права та захист приватної власності
- Здорові та стабільні державні фінанси
- Економіка, що створена на засадах знань.

Для детальної інформації та коментарів просимо звертатися до директора з комунікацій В'ячеслава Ноздріна – viacheslav.nozdrin@ces.org.ua, також запрошуємо відвідати наш [сайт](#).

ГОЛОВНЕ

Безпекова стратегія – це базовий документ державної політики, який визначає ключові загрози, національні інтереси та пріоритети їхнього захисту. У країнах Європейського Союзу безпекові стратегії дедалі більше інтегруються у ширшу систему державного управління. Вони пов’язані з бюджетним процесом, мають чіткі горизонти планування, доповнюються деталізованими планами дій і підкріплюються механізмами моніторингу та підзвітності. Безпекова стратегія виступає не лише політичним орієнтиром, а й інструментом координації державної політики: вона визначає пріоритети розподілу ресурсів, закріплює відповідальність між інституціями та створює основу для оцінювання результатів.

Для України, яка перебуває у стані повномасштабної війни та одночасно рухається до членства в ЄС, питання ефективного безпекового планування є першочерговим. Держава має бути здатна перетворювати пріоритети політики на узгоджені рішення, забезпечені ресурсами та відповідальністю за їх виконання. Саме тому ми дослідили підходи до стратегічного безпекового планування у низці країн ЄС (Німеччина, Франція, Польща, Фінляндія, Естонія, Латвія, Литва) та сформулювали рекомендації для України.

У цьому контексті українська Стратегія національної безпеки¹ (впроваджена у вересні 2020 року) демонструє як значний прогрес, так і суттєві обмеження. Вона визначає ключові загрози, стратегічні орієнтири та зовнішньополітичний курс, зокрема інтеграцію до ЄС і НАТО. Водночас її функція залишається переважно концептуальною. На відміну від європейських документів, вона не супроводжується єдиним інтегрованим планом дій і лише обмежено пов’язана з бюджетним процесом. Реалізація стратегії значною мірою делегується галузевим документам, що створює ризик фрагментації політики, дублювання функцій і неузгодженого використання ресурсів.

Ключова відмінність полягає в ролі стратегії: у країнах ЄС вона виступає інструментом управління та координації, тоді як в Україні – передусім політичною декларацією. Це обмежує її здатність забезпечувати узгоджене та ефективне реагування на складні безпекові виклики, особливо в умовах повномасштабної війни та високої залежності від зовнішньої підтримки. Більш детальні підсумки щодо відмінностей між українською та європейськими безпековими стратегіями представлено в Таблиці 1.

¹ [Стратегія національної безпеки України | від 14.09.2020 № 392/2020](#)

Таблиця 1. Порівняння Стратегії національної безпеки України з європейськими безпековими стратегіями

	Україна	Країни ЄС
Горизонт планування та частота перегляду	Документ не має фіксованого терміну дії та визначеної обов'язкової частоти оновлення.	Європейські держави переважно використовують фіксовані багаторічні цикли оновлення стратегій (зазвичай раз на 4 роки), поєднуючи їх із довгостроковими візіями до 2030 або навіть 2050 року для протидії «генераційним» загрозам. Наприклад, в Естонії документ оновлюється щонайменше раз на чотири роки; у Латвії закон вимагає оновлювати Концепцію національної безпеки за регулярним циклом, який починається після обрання нового складу Сейму та підготовки актуального Аналізу державних загроз; а Франція у своєму Стратегічному огляді 2025 року фокусується на цілях до 2030 року з горизонтом планування національної долі до 2040–2050 років.
План дій та рівень його деталізації	Стратегія національної безпеки України має характер декларативного «рамкового» документа, який визначає лише загальні принципи та пріоритетні напрями державної політики. Вона не містить покрокового плану дій, а натомість слугує основою для розроблення 15 окремих галузевих стратегій, кожна з яких має самостійно визначати конкретні шляхи та інструменти реалізації.	Європейські документи є значно більш операціоналізованими: вони або містять сотні сторінок із детальним описом завдань або встановлюють жорсткі часові рамки для розробки дорожніх карт. Наприклад, фінська стратегія включає 56 конкретних стратегічних завдань, для кожного з яких визначено відповідальне міністерство та детальний опис «концепції операції». Французький Огляд зобов'язує кожне профільне відомство консолідувати деталізовані дорожні карти протягом шести місяців після ухвалення стратегії, забезпечуючи їхній регулярний міжвідомчий моніторинг. У Латвії законодавство вимагає від Кабінету Міністрів розробляти на основі Концепції окремий «Національний план безпеки», у якому фіксуються конкретні засоби та заходи для нейтралізації кожної загрози, а у Литві уряд щороку визначає пріоритети для виконання стратегічних цілей.
Відповідальні інституції, контроль та моніторинг	В Україні загальне керівництво процесом здійснює Президент, тоді як координацію та контроль за виконанням Стратегії покладено на Раду національної безпеки і оборони (РНБО) та Кабінет Міністрів. Стратегія не затверджується Верховною Радою. Основний механізм моніторингу є аналітичним: Національний інститут стратегічних досліджень (НІСД) готує щорічні доповіді про стан	Європейська практика характеризується активним залученням парламентського контролю та створенням спеціалізованих технічних органів для постійної міжвідомчої синхронізації, що виходить за межі суто політичної координації. У Фінляндії діє постійний Комітет з безпеки, який допомагає Уряду та міністерствам координувати питання комплексної безпеки та забезпечує підготовку щорічного «Звіту про безпеку суспільства» для державного керівництва. У Литві уряд щороку подає до Сейму звіт про стан і розвиток національної безпеки, а профільний парламентський комітет проводить щорічні слухання за участю державних інституцій, наукових установ і неурядових організацій. У Франції за впровадження стратегічних цілей відповідають

	національної безпеки на основі аналізу виконання цього документа.	профільні міністерства, які зобов'язані консолідувати деталізовані дорожні карти протягом шести місяців після ухвалення стратегії під регулярним міжвідомчим моніторингом. У Польщі передбачено створення комітету Ради Міністрів, відповідального на стратегічному рівні за узгоджену реалізацію політик і програм національної безпеки. В Естонії Концепцію готує Уряд, але вона затверджується Парламентом, що посилює політичну відповідальність за її виконання.
Місце в національній ієрархії стратегічного планування	Стратегія національної безпеки України займає центральне місце в архітектурі безпекового планування. Вона визначена як основа для розроблення галузевих документів, які мають деталізувати шляхи та інструменти її реалізації.	Європейські стратегії впроваджують модель всеосяжної або інтегрованої безпеки. У цій ієрархії економічні стратегії є базовими інструментами забезпечення національної стійкості. Наприклад, Франція визначає створення «економіки, готової до війни» як стратегічну ціль для забезпечення промислового суверенітету та автономії до 2030 року. Німеччина розглядає соціальну ринкову економіку та стабільні державні фінанси як підґрунтя для безпекової політики, без якого неможливо зберегти здатність держави діяти під час майбутніх криз. У Литві та Польщі положення безпекових стратегій мають відобразитися в національних планах прогресу та стратегічних документах, що стосуються загального розвитку країн. Зрештою, фінська модель відносить функціонування економіки та безпеку постачання до життєво важливих функцій суспільства, які забезпечують ресурси для роботи всіх інших безпекових інструментів.
Бюджетування	В Україні фінансування безпекових пріоритетів відбувається через загальний бюджетний процес, де видатки для сектору розглядаються РНБО в порядку, визначеному Бюджетним кодексом, без закріплення жорстких індикаторів у самому документі. Через відсутність фіксованих часток ВВП у Стратегії, питання ресурсного забезпечення залишається залежним від щорічних політичних рішень, що створює ризики для сталого виконання довгострокових програм переозброєння.	Європейські держави впроваджують практику закріплення конкретних фінансових зобов'язань безпосередньо в безпекових стратегіях, інтегруючи їх у середньострокове бюджетне планування для забезпечення стабільності програм розвитку. Наприклад, Естонія законодавчо визначила оборонні витрати на рівні не менше 3% ВВП із обов'язковим постійним фінансуванням цивільного захисту через державну бюджетну стратегію, Польща та Литва зафіксували в планах досягнення рівня 2,5% ВВП, а Франція та Німеччина офіційно підтвердили зобов'язання виділяти 2% ВВП як середній багаторічний показник для досягнення цілей Альянсу.

Трансформація Стратегії національної безпеки України має бути спрямована на її перетворення з рамкового документа на інструмент практичного управління. На основі аналізу європейських практик ми пропонуємо такі ключові рекомендації:

1. **Запровадити обов'язковий інтегрований план дій до Стратегії**, який визначатиме конкретні заходи, строки виконання, відповідальні інституції та базові індикатори результату. Такий план має стати документом другого рівня, що забезпечує перехід від стратегічних пріоритетів до їх практичної реалізації та слугувати основою для розроблення галузевих стратегій. Це дозволить уникнути фрагментації політики та десинхронізації дій між відомствами. У країнах ЄС аналогічні механізми є стандартом: у Франції міністерства розробляють обов'язкові «дорожні карти» після ухвалення стратегії, а в Латвії передбачено Національний план безпеки як інструмент її деталізації.
2. **Посилити зв'язок між Стратегією та бюджетним процесом**, зокрема через встановлення фінансових орієнтирів і інтеграцію стратегічних пріоритетів у середньострокове бюджетне планування. Це передбачає прив'язку заходів плану дій до бюджетних програм, відображення пріоритетів Стратегії у бюджетній декларації та узгодження з середньостроковими планами (аналогами СФСП у ЄС²). Такий підхід забезпечить ресурсне підкріплення стратегічних цілей і зменшить розрив між політикою та фінансуванням. У країнах ЄС стратегічні пріоритети безпосередньо впливають на бюджетні рішення: у Німеччині – через систему пріоритизації витрат міністерств, у Фінляндії – через систему лімітів видатків, а в більшості держав встановлено чіткі орієнтири оборонних витрат (2–3% ВВП).
3. **Впровадити систему індикаторів ефективності (KPI) та регулярну звітність** для оцінки виконання Стратегії. Це означає перехід від аналітичного моніторингу до управління за результатами: визначення чітких показників для ключових напрямів (зокрема оборонних спроможностей, кіберстійкості, готовності інфраструктури), закріплення відповідальності за їх досягнення та інтеграцію KPI у бюджетний процес. Регулярна (щорічна) звітність уряду має базуватися на цих індикаторах, що дозволить об'єктивно оцінювати прогрес і коригувати політику. У країнах ЄС подібні механізми є стандартною практикою: у Фінляндії моніторинг базується на системі індикаторів, а в Литві уряд щороку звітує перед парламентом про стан національної безпеки.
4. **Посилити операційну функцію реалізації Стратегії**. Доцільно сформувати спеціалізований підрозділ у структурі Кабінету Міністрів як центру виконання політики, відповідальний за моніторинг прогресу, контроль строків і міжвідомчу координацію. Такий підхід відповідає практикам ЄС, де функція реалізації зосереджена на рівні уряду і відокремлена від стратегічного ухвалення рішень.
5. **Запровадити регулярний перегляд і практичне тестування безпекових спроможностей**, зокрема через стратегічні огляди, сценарне планування та міжвідомчі навчання. Це

² СФСП – середньостроковий фінансово-структурний план, новий механізм бюджетної та стратегічної координації в ЄС. Див. деталі в дослідженні ЦЕС [ЄС змінив правила середньострокового фінансового планування. Що це означає для України?](#)

дозволить перейти від аналітичного оцінювання до перевірки реальної готовності держави до криз. Результати таких тестувань мають використовуватися для оновлення стратегічних документів і коригування політики. У країнах ЄС це є ключовим елементом системи безпеки: у Фінляндії та Естонії регулярні навчання є обов'язковими, а у Франції та Німеччині масштабні міжвідомчі тренування використовуються для виявлення прогалин у координації та спроможностях.

1. ЄВРОПЕЙСЬКИЙ КОНТЕКСТ НАЦІОНАЛЬНОГО БЕЗПЕКОВОГО ПЛАНУВАННЯ

Європейський Союз не встановлює уніфікованої моделі національної безпекової стратегії для держав-членів, однак формує спільну рамку, у межах якої такі стратегії розробляються та реалізуються. Ця рамка поєднує політичні орієнтири, механізми координації, фінансові стимули та інструменти розвитку оборонних спроможностей і стійкості. Тому для України важливо враховувати ширший європейський контекст, який впливає на структуру національних безпекових стратегій, а також на пріоритети та зв'язок із бюджетним і секторальним плануванням.

1.1. СПІЛЬНІ СТРАТЕГІЧНІ ОРІЄНТИРИ ЄС

Європейський Союз не встановлює уніфікованих вимог до змісту чи структури національних безпекових стратегій держав-членів. Відповідно до Договору про Європейський Союз³ (стаття 4(2)), національна безпека залишається відповідальністю кожної держави-члена. У результаті кожна країна самостійно визначає формат стратегічного документа, процедуру його ухвалення та рівень деталізації.

Водночас у межах ЄС сформовано спільне стратегічне бачення безпекового середовища, що впливає на зміст національних стратегій. Найбільш повно воно відображене у Strategic Compass (2022)⁴ – документі, що містить узгоджену оцінку загроз і визначає ключові пріоритети безпеки до 2030 року.

«Стратегічний компас» став відповіддю на «тектонічні зсуви» в європейській системі безпеки, спричинені повномасштабною агресією росії проти України. Документ визначає чотири ключові напрями дій:

- швидке реагування на кризи;
- зміцнення безпеки та стійкості;
- інвестиції в оборонні спроможності;

³ [Consolidated version of the Treaty on European Union](#)

⁴ [A Strategic Compass for Security and Defense](#)

- розвиток партнерств.

Для протидії сучасним викликам ЄС планує впровадити так званий «гібридний інструментарій», а також спеціальний набір засобів для боротьби з іноземними інформаційними маніпуляціями та втручанням.

Компас передбачає суттєве збільшення оборонних видатків державами-членами та розширення спільних інвестицій в інноваційні технології для подолання стратегічних прогалин і зменшення технологічної залежності. Особливий акцент зроблено на посиленні взаємодії з НАТО, яка залишається фундаментом колективної оборони для її членів, водночас із підвищенням стратегічної автономії Союзу. Реалізація цих цілей супроводжується чіткими часовими орієнтирами, а Високий представник щороку звітує про прогрес перед Європейською Радою.

1.2. ФІНАНСОВІ І КООРДИНАЦІЙНІ ІНСТРУМЕНТИ

Фінансування безпеки в ЄС має децентралізований характер: основні витрати здійснюються на рівні держав-членів, тоді як ЄС відіграє роль координатора та надає співфінансування. У 2024 році сукупні оборонні витрати країн ЄС досягли €343 млрд (1,9% ВВП), а заплановані на 2025 рік витрати становили €381 млрд (2,1% ВВП)⁵, що відображає посилення інвестицій після 2022 року.

На наднаціональному рівні фінансування зосереджене в інструментах, таких як European Defence Fund (спільні дослідження та розробки), European Peace Facility (військова допомога) та нові механізми на кшталт SAFE і програм спільних закупівель, які розширюють доступ до фінансування оборонних інвестицій. Паралельно ЄС використовує координаційні механізми (CARD, PESCO, Capability Development Plan), щоб узгоджувати національні витрати і зменшувати фрагментацію. У результаті формується гібридна модель, де ЄС не визначає обсяги витрат, але суттєво впливає на їх структуру та пріоритети.

1.2.1. ФІНАНСОВІ ІНСТРУМЕНТИ

На наднаціональному рівні фінансування безпеки в ЄС здійснюється через систему інструментів, яка охоплює весь інвестиційний цикл: від досліджень і розробок до виробництва та закупівель. Вони не замінюють національні витрати, а забезпечують співфінансування та стимулюють кооперацію між державами-членами.

- European Defence Fund (EDF)⁶ фінансує спільні дослідження та розробку оборонних технологій. Покриває до 100% витрат на дослідження і до 80% на розробку, стимулюючи багатонаціональні проєкти та зменшуючи технологічну фрагментацію.
- European Peace Facility (EPF)⁷ позабюджетний інструмент для фінансування військової допомоги та операцій. Дозволяє покривати витрати на обладнання і підготовку; активно використовується для підтримки України.

⁵ [EU defence in numbers - Consilium](#)

⁶ [Regulation - 2021/697 - EN - EUR-Lex](#)

⁷ [European Peace Facility - Consilium](#)

- European Defence Industry Reinforcement through Common Procurement Act (EDIRPA)⁸ підтримує спільні закупівлі оборонної продукції. Передбачає фінансування для проєктів за участі щонайменше трьох держав, стимулюючи кооперацію на етапі закупівель.
- Act in Support of Ammunition Production (ASAP)⁹ спрямований на збільшення виробництва боеприпасів у ЄС. Працює з боку пропозиції, розширюючи промислові потужності і доповнюючи механізми спільних закупівель.
- Security Action for Europe (SAFE)¹⁰ – наймасштабніший новий інструмент (з 2025 року), який передбачає до €150 млрд кредитного фінансування для оборонних інвестицій. Орієнтований на спільні закупівлі та великі індустріальні проєкти, поєднуючи фінансування з вимогами до кооперації.

У сукупності ці інструменти формують послідовний ланцюг фінансування: від досліджень (EDF), через виробництво (ASAP), до закупівель (EDIRPA) і масштабного фінансування інвестицій (SAFE), доповнений зовнішнім виміром (EPF). Попри це вони залишаються доповненням до національних бюджетів. Їхнє ключове призначення полягає у зміні структури оборонних витрат через стимулювання кооперації, зменшення фрагментації та розвиток спільної оборонної промислової бази.

1.2.2. КООРДИНАЦІЙНІ ІНСТРУМЕНТИ

Попри те, що безпекові витрати в Європейському Союзі залишаються переважно національною компетенцією, ЄС поступово вибудував систему координації, яка впливає на їхню структуру та пріоритети. Ця система базується на поєднанні стратегічного планування, регулярного моніторингу та політичних зобов'язань, що разом формують механізм «м'якого управління» оборонними інвестиціями.

- Центральним елементом цієї архітектури є Capability Development Plan (CDP)¹¹, який визначає ключові пріоритети розвитку оборонних спроможностей на рівні ЄС. Документ розробляється Європейським оборонним агентством і ґрунтується на аналізі загроз, технологічних трендів і операційних потреб. CDP не має обов'язкової сили, однак фактично задає орієнтири для національного планування, визначаючи, які спроможності мають розвиватися пріоритетно.
- На основі цих пріоритетів функціонує механізм Coordinated Annual Review on Defence (CARD)¹², який забезпечує регулярний огляд оборонних витрат і планів держав-членів. CARD виконує аналітичну функцію: він порівнює національні інвестиційні плани, виявляє прогалини у спроможностях, дублювання витрат і можливості для кооперації. Результати

⁸ [Regulation - EU - 2023/2418 - EN - EUR-Lex](#)

⁹ [Regulation - 2023/1525 - EN - EUR-Lex](#)

¹⁰ [SAFE | Security Action for Europe - European Commission](#)

¹¹ [Capability Development Plan](#)

¹² [Coordinated Annual Review on Defence \(CARD\)](#)

огляду формують рекомендації для держав-членів і створюють інформаційну основу для узгодження рішень.

- Третім ключовим інструментом є Permanent Structured Cooperation (PESCO)¹³, який переводить координацію з аналітичного рівня на рівень політичних зобов'язань. У межах PESCO держави-члени добровільно беруть на себе зобов'язання щодо підвищення оборонних витрат, розвитку спільних проєктів і узгодження інвестицій. Це включає, зокрема, зобов'язання щодо регулярного збільшення інвестицій у спроможності та участі у багатонаціональних ініціативах.

Взаємодія між цими інструментами формує замкнений цикл координації. CDP визначає пріоритети, CARD аналізує, наскільки національні витрати відповідають цим пріоритетам, а PESCO створює рамку для спільної реалізації проєктів. У поєднанні з фінансовими інструментами, такими як European Defence Fund, ця система створює стимули для держав-членів узгоджувати свої інвестиції.

Важливо, що ця модель не передбачає жорстких зобов'язань або санкцій за невиконання. Координація базується на прозорості, взаємному тиску та доступі до фінансування. Це означає, що її ефективність значною мірою залежить від політичної волі держав-членів і їхньої готовності до кооперації.

1.3. БАГАТОРІВНЕВА АРХІТЕКТУРА ФІНАНСУВАННЯ БЕЗПЕКИ В ЄС

Система фінансування безпеки в ЄС функціонує як багаторівнева архітектура, де ключову роль відіграє механізм узгодження рішень. ЄС не концентрує фінансові потоки, але формує умови, за яких національні витрати інтегруються у спільну рамку. Його вплив реалізується через визначення пріоритетів, створення фінансових стимулів і підвищення прозорості. Держави зберігають бюджетну автономію, але їхні рішення дедалі більше узгоджуються з європейськими орієнтирами.

Ключовим механізмом інтеграції є економічна доцільність. Спільні закупівлі, кооперація у виробництві та узгодження стандартів знижують витрати і стимулюють участь у спільних проєктах без прямого примусу.

Водночас система залишається нерівномірною: рівень інтеграції залежить від політичної волі держав і їхніх бюджетних можливостей. Після 2022 року ця модель поступово зміщується у бік більшої фінансової інтеграції, зокрема через інструменти, що поєднують фінансування з вимогами до кооперації.

¹³ [PESCO | Member States Driven](#)

2. НАЦІОНАЛЬНІ БЕЗПЕКОВІ СТРАТЕГІЇ: АНАЛІЗ КРАЇН ЄС

Для аналізу національних стратегій було обрано Німеччину, Польщу, Францію, Фінляндію, Естонію, Латвію та Литву. Ці країни представляють різні моделі оборонної політики в межах європейської та євроатлантичної безпекової архітектури. По-перше, вони охоплюють різні інституційні підходи до стратегічного планування: від класичних стратегічних документів (Франція, Німеччина) до парламентських звітів (Фінляндія) та більш операційних, орієнтованих на російську загрозу, моделей (країни Балтії). По-друге, ці країни відрізняються за рівнем безпекових викликів і географічним положенням: Польща та балтійські держави знаходяться на передовій лінії щодо Росії, тоді як Франція і Німеччина – ключові актори безпекової політики ЄС. Нарешті, всі обрані країни суттєво переглянули свої оборонні підходи після вторгнення росії в Україну, що робить їхній досвід особливо релевантним для аналізу адаптації до нових безпекових умов.

Проаналізовані в цьому розділі документи належать до найвищого рівня стратегічного планування у своїх державах. Незважаючи на відмінності в назвах («Концепція», «Стратегія») вони виконують функцію фундаментального рамкового документа, який визначає засадничі принципи безпеки та слугує обов'язковим орієнтиром для розробки всіх галузевих планів.

2.1. ОГЛЯД БЕЗПЕКОВИХ СТРАТЕГІЙ КРАЇН ЄС

Сучасні безпекові стратегії європейських держав зазнають фундаментальної трансформації у відповідь на довгострокову та непередбачувану загрозу з боку Росії, переорієнтовуючись на підготовку до ведення тривалої війни високої інтенсивності.

- Безпекова концепція **Естонії**¹⁴ (2023 року, оновлюється щонайменше раз на чотири роки) базується на широкій концепції безпеки та цілісному підході, згідно з яким захист держави забезпечується поєднанням усіх військових і невійськових спроможностей публічного, приватного та третього секторів. Безпека країни нерозривно пов'язана з членством у НАТО та ЄС, а воєнна доктрина переорієнтована на «передову оборону» та стримування через позбавлення можливостей, щоб унеможливити будь-яку агресію. Ключовим елементом є всеосяжна стійкість суспільства, що включає психологічний захист, економічну безпеку та цивільний захист для гарантування безперервності життєво важливих послуг. З огляду на екзистенційну та довгострокову загрозу з боку Росії, Естонія зобов'язалася збільшити видатки на військову оборону до рівня щонайменше 3% ВВП.
- Концепція національної безпеки **Латвії**¹⁵ (2023 року) базується на тривимірній моделі, що інтегрує військову, зовнішньополітичну та внутрішню безпеку для нейтралізації довгострокової екзистенційної загрози з боку Росії. Документ визначає захист держави як

¹⁴ [National Security Concept of Estonia](#)

¹⁵ [National Security Concept of Latvia](#) [National Security Concept of Latvia](#)

колективну відповідальність усього суспільства, роблячи акцент не лише на воєнній силі, а й на інформаційній стійкості та здатності громадян критично оцінювати ворожі впливи. Пріоритетними напрямками стратегії є посилення кіберзахисту, охорона зовнішнього кордону НАТО від гібридних атак (зокрема інструменталізації міграції) та гарантування енергетичної незалежності. Фундаментом безпеки залишається глибока інтеграція в НАТО та ЄС, що забезпечує реалізацію стратегії «передової оборони» та готовність нації до опору за будь-яких сценаріїв дестабілізації.

- Стратегія **Литви**¹⁶ (2021 року) визначає Росію як екзистенційну загрозу, а також вперше прямо називає Китай стратегічним викликом через його прагнення змінити міжнародний порядок та створювати технологічну залежність. Країна офіційно перейшла до моделі «тотальної оборони», що передбачає підготовку всього суспільства, включно з приватним сектором, до безумовного захисту держави. Оборонні плани включають збільшення фінансування до 2,5% ВВП до 2030 року, оцінку переходу до загального призову та зміцнення «передової оборони» через постійну присутність військ США, Німеччини та Великої Британії. Ключовим елементом стійкості, окрім кібербезпеки, визначено протидію інструменталізації міграції.
- Стратегія безпеки суспільства **Фінляндії**¹⁷ (2025 року) слугує практичним механізмом реалізації курсу «реалізму, заснованого на цінностях», і визначає всеосяжну безпеку як фундамент національної стійкості. Документ передбачає захист семи життєво важливих функцій держави через мережеву співпрацю влади, бізнесу та громадян як ключових суб'єктів безпеки. Окрім глибокої інтеграції в структури колективної оборони та стійкості НАТО і ЄС, стратегія робить особливий акцент не лише на підготовці, а й на спроможності до активного реагування на широкоспектральні гібридні впливи та тривалий воєнний тиск.
- Безпекова стратегія **Польщі**¹⁸ (2020 року) визначає неоімперську політику Росії як найсерйознішу загрозу, що вимагає зосередження зусиль на захисті незалежності та територіальної цілісності держави. Фундаментом безпеки є членство в НАТО та ЄС, яке підкріплюється стратегічним партнерством із США, зокрема через постійну військову присутність американських сил на польській території. Пріоритет надається прискореній технічній модернізації Збройних сил із цільовим показником оборонних видатків у 2,5% ВВП до 2024 року та розвитку спроможностей у кіберпросторі й космосі. Розбудова системи «загальногромадянської оборони» передбачає залучення всього суспільства для забезпечення стійкості держави до військових та гібридних загроз
- Перша в історії Стратегія національної безпеки **Німеччини**¹⁹ запроваджує концепцію «інтегрованої безпеки», що передбачає взаємодію всіх державних і суспільних інституцій

¹⁶ [Resolution No. XIV-795 of 16 December 2021 of the Seimas of the Republic of Lithuania amending Resolution No. IX-907 of 28 May 2002 on the approval of the National Security Strategy \(Vilnius\)](#)

¹⁷ [Security Strategy for Society : Government resolution](#)

¹⁸ [National Security Strategy of the Republic of Poland 2020.pdf](#)

¹⁹ [Robust. Resilient. Sustainable. Integrated security for Germany. National Security Strategy](#)

для забезпечення обороноздатності, стійкості та сталого розвитку держави. У відповідь на «зміну епох» (Zeitenwende), спричинену російською агресією, країна зобов'язується виділяти на оборону в середньому 2% ВВП та перетворює Бундесвер на наріжний камінь конвенційної оборони в Європі. Пріоритетом є досягнення технологічного та цифрового суверенітету, зокрема через інвестиції в кіберспроможності, космічні системи, штучний інтелект і квантові обчислення. Держава прагне зміцнити європейську оборонно-промислову базу та захистити ключові технології на національному й союзницькому рівнях для гарантування конкурентоспроможності та свободи дій

- **Франція**²⁰ в своєму національному стратегічному огляді (2025 року) проголошує «стратегічну революцію», спрямовану на досягнення європейської стратегічної автономії та масштабне національне переозброєння до 2030 року. Наріжним каменем безпеки залишається незалежний ядерний засіб стримування, підкріплений здатністю армії виступати провідною державою у великих коаліціях. Стратегія фокусується на готовності до війни високої інтенсивності та захисті в гібридних доменах, зокрема в кіберпросторі, космосі та на морському дні.

Решту цього розділу присвячено більш детальному порівняльному аналізу національних безпекових стратегій країн ЄС.

2.2. ГОРИЗОНТ ПЛАНУВАННЯ ТА ЧАСТОТА ПЕРЕГЛЯДУ

Стратегії безпеки базуються на багаторівневому плануванні, що поєднує середньострокові політичні цикли (зазвичай 4 роки) із довгостроковими стратегічними візіями, орієнтованими на 2030 або навіть 2050 рік. Документи мають динамічний характер, оскільки передбачають регулярні стратегічні огляди та щорічне уточнення пріоритетів для гнучкого реагування на екзистенційні загрози.

- **Естонія:** Концепція підлягає оновленню щонайменше раз на чотири роки або частіше у відповідь на суттєві зміни в безпековому середовищі чи спроможностях держави. Документ описує стан середовища на початок 2023 року та встановлює конкретні секторальні цілі, зокрема досягнення повної енергонезалежності від РФ до 2030 року.
- **Латвія:** Концепція оновлюється згідно з політичним циклом: вона має затверджуватися Сеймом кожного нового скликання не пізніше 1 жовтня другого року його роботи. Документ встановлює кінцеві строки, наприклад: синхронізація електромереж до лютого 2025 року, переведення 100% нафтових резервів на територію країни до 2025 року та перехід на державну мову в ЗМІ до 1 січня 2026 року.
- **Литва:** Стратегія встановлює довгострокові цілі та підлягає перегляду у разі зміни безпекового середовища. Для оперативного контролю уряд щороку визначає пріоритети усунення загроз і звітує перед парламентом, орієнтуючись на досягнення видатків на оборону у 2,5% ВВП до 2030 року.

²⁰ [National Strategic Review 2025](#)

- **Фінляндія:** Стратегічне планування базується на чотирирічній програмі уряду, проте Стратегія безпеки суспільства (2025) розроблена як стійкий до часу рамковий документ, що виходить за межі одного політичного циклу. Хоча основні видання стратегії оновлюються періодично (версія 2025 року є п'ятою з 2003 року), фактичний моніторинг стану безпеки здійснюється через щорічний Звіт про безпеку суспільства, який подається до державного керівництва. Ключові орієнтири, визначені у Звіті про зовнішню та безпекову політику (2024)²¹, включають членство в Раді Безпеки ООН на термін 2029–2030 років та виконання цілей Порядку денного 2030, водночас окремі галузеві цілі (наприклад, для рятувальних служб) підлягають перегляду кожні 4 роки.
- **Польща:** Стратегія 2020 року є фундаментальним актом, який має бути розширений в інших галузевих планах і не має чітко визначеної дати завершення. Актуалізація документа передбачена за результатами регулярних стратегічних оглядів національної безпеки; при цьому встановлено нагальну ціль – досягти рівня оборонних видатків у 2,5% ВВП до 2024 року.
- **Німеччина:** Перша комплексна стратегія розглядається як початок «тривалого процесу» без фіксованої дати завершення. Фінансові зобов'язання (витрати 2% ВВП на оборону) розраховані як середній показник за багаторічний період, а дипломатичні цілі охоплюють період до 2028 року (членство в Раді Безпеки ООН) та 2030 року (боротьба з голодом).
- **Франція:** Національний стратегічний огляд 2025 року визначає амбіції до 2030 року, зокрема підготовку до можливої масштабної війни в Європі впродовж цього періоду. Стратегія запроваджує глибший горизонт передбачення до 2040-2050 років для збереження контролю над національною долею, а всі державні політики мають враховувати екологічні ризики на перспективу +30/50 років.

2.3. АРХІТЕКТУРА СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ

Проаналізовані країни використовують багаторівневу структуру стратегічного планування, де загальні безпекові стратегії виступають «фундаментом» і «рамковим документом» для деталізованих галузевих планів, військових програм розвитку та міжвідомчих «дорожніх карт». Стратегічна відповідальність за визначення національних інтересів покладена на президентів або вищі органи виконавчої влади (уряди), водночас виконання конкретних завдань децентралізоване на рівень міністерств, спеціалізованих агенцій та адміністративних галузей.

2.3.1. ПЛАН ДІЙ ТА РІВЕНЬ ДЕТАЛІЗАЦІЇ

Більшість проаналізованих стратегій функціонує як засадничі рамкові документи, що визначають пріоритети для подальшої розробки деталізованих галузевих планів, національних програм розвитку чи бюджетної пріоритизації. Водночас документи Фінляндії та Франції вирізняються найвищим рівнем безпосередньої операціоналізації, оскільки містять розгорнуті переліки стратегічних завдань або встановлюють строки для розроблення відомчих «дорожніх карт».

²¹ [Government report on Finnish foreign and security policy \(2024\)](#)

- **Естонія:** Концепція національної безпеки є рамковим документом, який описує необхідні кроки для досягнення цілей, але зазначає, що вона слугує «орієнтиром для галузевих стратегій та планів розвитку», де заходи мають бути деталізовані.
- **Латвія:** Документ визначає стратегічні пріоритети, на основі яких Кабінет Міністрів зобов'язаний розробити окремий Національний план безпеки, що міститиме конкретні заходи та засоби для нейтралізації й запобігання загрозам.
- **Литва:** Стратегія встановлює довгострокові цілі, які реалізуються через Національний план прогресу, довгострокові програми зміцнення безпеки та щорічне визначення урядом пріоритетів для усунення загроз.
- **Фінляндія:** Стратегія безпеки суспільства є найбільш операціоналізованою, оскільки вона безпосередньо переходить від теорії до дій, акцентуючи увагу на спроможності реагувати. Другий розділ документа містить детальний перелік стратегічних завдань, для кожного з яких визначено відповідальне міністерство, концепцію операції та коло залучених суб'єктів.
- **Польща:** Стратегія пропонує всеосяжну візію, проте зазначає, що конкретні механізми її впровадження мають бути визначені в окремому Законі про управління національною безпекою.
- **Німеччина:** Документ виступає базовим дороговказом, який не містить єдиного доданого плану дій, але передбачає, що конкретні заходи та проєкти, описані в Стратегії, мають бути інтегровані до бюджетів відповідних міністерств шляхом пріоритизації видатків.
- **Франція:** Національний стратегічний огляд містить плани дій для кожної з 11 стратегічних цілей. Крім того, документ зобов'язує кожне профільне міністерство та службу розробити й консолідувати детальні «дорожні карти» протягом шести місяців після схвалення огляду.

2.3.2. ВІДПОВІДАЛЬНІ ІНСТИТУЦІЇ

Стратегічне керівництво та контроль у всіх країнах здійснюються вищими органами виконавчої влади (урядами або президентами), які несуть персональну відповідальність перед парламентами через механізми щорічного звітування та бюджетного контролю. Безпосереднє виконання завдань децентралізоване між галузевими міністерствами, кожне з яких зобов'язане інтегрувати безпекові цілі у свою профільну діяльність, робочі процеси та плани розвитку.

- **Естонія:** Уряд розробляє Концепцію, а Парламент її затверджує. Відповідальність за готовність до криз та виконання планів розподілена між конституційними інституціями, виконавчою владою та органами місцевого самоврядування, які діють на основі національної оцінки ризиків та скоординованого планування.
- **Латвія:** Парламент затверджує Концепцію, тоді як Кабінет Міністрів є безпосередньо відповідальним за розробку та впровадження конкретизованого Національного плану безпеки. Пряму відповідальність за реалізацію оборонних та безпекових спроможностей несуть Національні збройні сили, Прикордонна служба та служби безпеки під централізованим урядовим керівництвом.
- **Литва:** Уряд несе вищу відповідальність за впровадження Стратегії та зобов'язаний щороку подавати Сейму звіт про стан і розвиток національної безпеки, який є невід'ємною частиною

річного звіту про діяльність уряду. Комітет Сейму з питань нацбезпеки та оборони щорічно проводить слухання за участю представників державних установ, розвідки та наукових інститутів для контролю за виконанням положень документа.

- **Фінляндія:** Уряд приймає Стратегію та координує її через Комітет з безпеки, при цьому кожне міністерство самостійно відповідає за готовність у своєму секторі. Основним механізмом підзвітності є щорічний Звіт про безпеку суспільства, який подається державному керівництву для моніторингу реалізації моделі всеосяжної безпеки.
- **Польща:** Міністри, керівники центральних відомств, воєводи та органи самоврядування є безпосередньо відповідальними за впровадження стратегічних цілей у щоденну діяльність. Перевірка виконання завдань та підготовка пропозицій щодо актуалізації курсу здійснюються в межах регулярних стратегічних оглядів національної безпеки.
- **Німеччина:** Федеральний уряд відіграє провідну роль у реалізації Стратегії, зобов'язавши міністерства інтегрувати безпекові проєкти у свої бюджети через систему пріоритизації. Уряд підтримує регулярний контакт із Бундестагом та землями, забезпечуючи підзвітність через безперервний діалог щодо впровадження інтегрованої безпеки.
- **Франція:** Президент Республіки несе верховну відповідальність за оцінку загроз інтересам нації. Кожне профільне міністерство та служба зобов'язані протягом шести місяців консолідувати детальні «дорожні карти», виконання яких підлягає регулярному моніторингу на міжміністерському рівні під контролем Генерального секретаріату з оборони та нацбезпеки.

2.3.3. КОНТРОЛЬ ТА МОНІТОРИНГ

Системи контролю в більшості країн поєднують адміністративний моніторинг через щорічні урядові звіти та практичну перевірку спроможностей (наприклад, під час регулярних міжвідомчих навчань).

- **Естонія:** Процедура моніторингу базується на циклічному оновленні документа — Концепція переглядається урядом і парламентом щонайменше раз на чотири роки або частіше, якщо безпекове середовище суттєво змінюється. Контроль за впровадженням здійснюється через національну оцінку ризиків, координацію кризових планів на всіх рівнях та проведення регулярних навчань, які слугують інструментом перевірки спроможностей.
- **Латвія:** Основним процедурним механізмом є розробка Національного плану безпеки, який Кабінет Міністрів створює на основі пріоритетів Концепції. Органи безпеки також здійснюють постійний моніторинг специфічних ризиків, таких як етнічна напруженість або активність іноземних спецслужб, для своєчасного виявлення сигналів дестабілізації.
- **Литва:** Впроваджено чіткий щорічний цикл звітності: Уряд зобов'язаний щороку подавати Сейму звіт про стан національної безпеки. Крім того, Комітет Сейму з питань нацбезпеки та Державна рада оборони щороку проводять спеціальні слухання та обговорення для оцінки виконання стратегії та надання рекомендацій щодо її коригування.
- **Фінляндія:** Процедура моніторингу є обов'язковою та реалізується через щорічний Звіт про безпеку суспільства, який подається державному керівництву. Оцінка ефективності

ґрунтується на заздалегідь визначених індикаторах, регулярних аудитах, відгуках фахівців та результатах спільних навчань, що дозволяють виявити прогалини у спроможностях.

- **Польща:** Контроль за виконанням стратегічних цілей та підготовка пропозицій щодо актуалізації документа здійснюються в межах регулярних стратегічних оглядів національної безпеки. Окремим механізмом контролю є обов'язкове врахування положень стратегії міністрами та воєводами в усіх їхніх планованих проєктах та щоденній діяльності.
- **Німеччина:** Моніторинг здійснюється через механізм бюджетної пріоритизації: проєкти Стратегії інтегруються в міністерські бюджети, що дозволяє контролювати їх фінансування без збільшення загальних видатків. Федеральний уряд підтримує регулярний контакт із Бундестагом та землями для обговорення прогресу впровадження політики інтегрованої безпеки.
- **Франція:** протягом шести місяців після схвалення Огляду міністерства мають консолідувати детальні «дорожні карти», виконання яких регулярно контролюється на міжміністерському рівні. Ефективність міжвідомчої координації та реагування на загрози оцінюється під час масштабних щорічних навчань.

2.4. МІСЦЕ БЕЗПЕКОВИХ СТРАТЕГІЙ В НАЦІОНАЛЬНІЙ ІЄРАРХІЇ СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ

В усіх проаналізованих країнах безпекові стратегії займають найвищий рівень у системі стратегічного планування та слугують основою для галузевих стратегій і бюджетних пріоритетів.

- **Естонія:** Концепція національної безпеки є рамковим документом, який слугує обов'язковим орієнтиром для розроблення всіх галузевих стратегій і планів розвитку. Вона вимагає, щоб питання безпеки враховувалися при розробці будь-яких законів, політик та робочих процесів у державі
- **Латвія:** Концепція є основоположним актом, на основі якого розробляються нові документи політичного планування, законодавчі акти та плани дій у сфері національної безпеки. Безпосередньо підпорядкованим документом є Національний план безпеки, який Кабінет Міністрів розробляє для виконання пріоритетів, визначених у Концепції.
- **Литва:** Стратегія посідає особливе місце в ієрархії та базується на Конституції та Законі про основи національної безпеки. Їй підпорядковані такі ключові документи, як Національний план прогресу, довгострокові програми зміцнення безпеки, програми розвитку та національні порядки денні, куди мають бути інтегровані положення Стратегії.
- **Фінляндія:** Стратегія безпеки суспільства є постановою Уряду. Вона розроблялася узгоджено зі Звітом уряду про зовнішню та безпекову політику та Оборонним звітом уряду, а також забезпечує єдність із Звітом про внутрішню безпеку та Національною оцінкою ризиків.
- **Польща:** Стратегія є фундаментальним документом, чії положення мають бути відображені в усіх інших національних стратегічних документах, що стосуються як безпеки, так і

розвитку Польщі. Вона є обов'язковою для врахування міністрами та місцевою владою в усіх планованих проєктах і повсякденній діяльності.

- **Німеччина:** Стратегія визначена як базис і дороговказ для всієї державної політики. Їй підпорядковуються галузеві стратегії, зокрема Стратегія економічної безпеки, Стратегія космічної безпеки, Стратегія водневого імпорту та Стратегія кліматичної дипломатії. Проєкти Стратегії мають пріоритет під час формування бюджетів міністерств.
- **Франція:** Стратегічний огляд встановлює «амбіцію до 2030 року», яка є основою для подальшого планування. Документу підпорядковані детальні дорожні карти, які кожне міністерство має підготувати протягом 6 місяців. Огляд також спрямовує виконання програмних законів (про військове програмування, внутрішню безпеку, правосуддя) та галузевих стратегій (кібербезпека, космос, протидія маніпуляціям).

2.5. БЮДЖЕТУВАННЯ БЕЗПЕКОВИХ СТРАТЕГІЙ

Підхід до бюджетування безпеки характеризується переходом до високих фіксованих показників видатків (2-3% ВВП) та створенням спеціальних цільових фондів для прискореного переозброєння. Фінансування цивільної стійкості інтегрується в національні бюджетні стратегії, поєднуючи прямі державні витрати з механізмами стимулювання приватних інвестицій у критичну інфраструктуру.

- **Естонія:** Витрати на військову оборону встановлені на рівні не менше 3% ВВП, до яких додатково додаються витрати на підтримку союзників. Крім того, державна бюджетна стратегія забезпечує постійне фінансування розвитку цивільного захисту на основі інвестиційних потреб, визначених сценаріями загроз.
- **Латвія:** Фінансування пріоритетів безпеки здійснюється через Національний план безпеки, який розробляє Кабінет Міністрів. Стратегія передбачає створення державних заходів підтримки для зміцнення кіберзахисту, проведення аудитів безпеки та закупівлі критичного обладнання (наприклад, генераторів) для забезпечення безперервності роботи підприємств.
- **Литва:** Уряд Литви взяв на себе зобов'язання забезпечити послідовне зростання фінансування та досягти рівня видатків на національну оборону у 2,5% ВВП до 2030 року.
- **Фінляндія:** Міністерство фінансів відповідає за залучення та розподіл фінансових ресурсів для підтримки життєво важливих функцій суспільства. У кризових ситуаціях особливе значення надається запозиченням як джерелу фінансування, а система лімітів видатків є основним інструментом довгострокової фіскальної політики, що дозволяє зберігати стабільність державних фінансів.
- **Польща:** Країна прагне прискорити розвиток оперативних спроможностей армії шляхом збільшення витрат на оборону до 2,5% ВВП уже у 2024 році. Стратегія також передбачає зміну структури державних видатків для збільшення ресурсів на діяльність, орієнтовану на розвиток і закриття технологічного розриву з провідними економіками.
- **Німеччина:** Уряд виділяє на оборону 2% ВВП як середній показник за багаторічний період, використовуючи для цього, зокрема, новостворений спеціальний фонд Бундесверу. Реалізація інших проєктів стратегії здійснюється шляхом пріоритизації в межах

міністерських бюджетів, щоб забезпечити виконання завдань без додаткових витрат для загального федерального бюджету.

- **Франція:** Витрати на національну оборону було доведено до рівня 2% ВВП у 2024 році, а закон про військове програмування передбачає подальше збільшення бюджетів для прискореного переозброєння. Окрім державних коштів, планується залучити до 5 мільярдів євро приватних і державних інвестицій для підтримки оборонно-промислової бази та впровадження інновацій.

3. СТРАТЕГІЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ В ПОРІВНЯННІ З БЕЗПЕКОВИМИ СТРАТЕГІЯМИ КРАЇН ЄС

Стратегія національної безпеки України виконує функцію визначення ключових загроз і стратегічних орієнтирів держави, однак її роль у системі управління залишається обмеженою. Попри те, що вона формально займає найвищий рівень у ієрархії стратегічного планування та слугує основою для розроблення галузевих документів, її зв'язок із державними політиками обмежений.

Порівняння з підходами країн ЄС показує, що ключова відмінність полягає у способі впровадження безпекових стратегій. У європейських моделях стратегія є частиною замкненого циклу державної політики, де пріоритети транслюються в плани дій, бюджетні рішення та систему контролю за виконанням. В Україні ж цей цикл розірваний: Стратегія визначає напрями, але не забезпечує достатніх інструментів для їх реалізації. Це проявляється, зокрема, у відсутності інтегрованого плану дій, фінансових орієнтирів, та системи вимірювання результатів.

У результаті українська модель безпекового планування залишається більш декларативною порівняно з європейськими підходами, що знижує її ефективність як інструменту управління.

3.1. ГОЛОВНЕ ПРО СТРАТЕГІЮ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

Стратегія національної безпеки України «Безпека людини – безпека країни» була впроваджена у вересні 2020 року (зі змінами станом на січень 2025 року).

Документ визначає ключові підходи до забезпечення безпеки: стримування агресії через розвиток оборонних спроможностей, підвищення стійкості держави до змін у безпековому середовищі та поглиблення співпраці з міжнародними партнерами, передусім ЄС, НАТО та США. Російська Федерація прямо визначена як джерело довгострокових системних загроз, що зумовлює пріоритетність відновлення територіальної цілісності та суверенітету України.

Стратегія також закріплює курс на повноправне членство в Європейському Союзі та НАТО як стратегічну мету держави. Вона є базовим документом для всієї системи безпекового планування

та передбачає подальшу розробку галузевих стратегій і регулярне звітування про стан національної безпеки.

- **Горизонт планування та частота перегляду.** Документ орієнтований на довгострокову протидію системним загрозам, зокрема з боку російської федерації. Конкретного терміну дії в тексті не зафіксовано; Стратегія передбачає динамічний моніторинг: Національний інститут стратегічних досліджень зобов'язаний готувати щорічні доповіді про стан національної безпеки на основі аналізу виконання Стратегії. Документ також підлягає актуалізації, про що свідчать зміни, внесені у січні 2025 року до базової редакції 2020 року.
- **Контроль та моніторинг.** Безпосередній контроль за виконанням рішення про Стратегію здійснює Секретар РНБО, тоді як загальну координацію та нагляд забезпечують Рада національної безпеки і оборони спільно з Кабінетом Міністрів. Для моніторингу ефективності документа Національний інститут стратегічних досліджень готує щорічні аналітичні доповіді про стан національної безпеки та надає науково-методичний супровід під час розроблення підпорядкованих документів планування.
- **План дій та рівень деталізації.** Документ має переважно декларативний та концептуальний характер, визначаючи засади (стримування, стійкість, взаємодія) і пріоритети національних інтересів. Стратегія не містить покрокового графіка заходів, натомість встановлює цілі та напрями державної політики, які мають бути деталізовані у галузевих документах. Зазначається, що саме підпорядковані галузеві стратегії та програми повинні мати «практичний і конкретний зміст», визначаючи конкретні шляхи та інструменти реалізації.
- **Відповідальні інституції.** Система відповідальності за реалізацію Стратегії є багаторівневою:
 - Президент України здійснює загальне керівництво та вводить рішення щодо Стратегії в дію;
 - Рада національної безпеки і оборони (РНБО) та Кабінет Міністрів України координують і контролюють виконання цього документа;
 - Секретар РНБО несе персональну відповідальність за контроль над виконанням рішення Ради;
 - Галузеві органи (міністерства, відомства, СБУ, розвідувальні органи) відповідають за виконання завдань у своїх сферах.
- **Місце Стратегії в національній ієрархії стратегічного планування.** Стратегія національної безпеки України є фундаментальним актом, який визначає пріоритети національних інтересів та слугує ієрархічною основою для всієї системи стратегічного планування у сфері безпеки. На її основі розробляються 15 галузевих стратегій та програм: Стратегія людського розвитку²², Стратегія воєнної безпеки²³, Стратегія громадської безпеки та цивільного

²² [Стратегія людського розвитку | від 02.06.2021 № 225/2021](#)

²³ [Стратегія воєнної безпеки | від 25.03.2021 № 121/2021](#)

захисту²⁴, Стратегія розвитку оборонно-промислового комплексу²⁵, Стратегія економічної безпеки²⁶, Стратегія енергетичної безпеки²⁷, Стратегія екологічної безпеки та адаптації до зміни клімату²⁸, Стратегія біобезпеки та біологічного захисту²⁹, Стратегія інформаційної безпеки³⁰, Стратегія кібербезпеки³¹, Стратегія зовнішньополітичної діяльності³², Стратегія забезпечення державної безпеки³³, Стратегія інтегрованого управління державним кордоном³⁴, Стратегія продовольчої безпеки³⁵ та Національна розвідувальна програма³⁶. Окрім того, Стратегія національної безпеки спрямовує підготовку документів, що впливають із комплексних оглядів сектору безпеки і оборони та Національної розвідувальної програми.

- **Бюджетування.** Фінансове забезпечення реалізації Стратегії інтегроване в державний бюджетний процес:
 - Видатки на сектор безпеки і оборони передбачаються безпосередньо у Державному бюджеті України;
 - РНБО розглядає ці видатки у порядку, визначеному Бюджетним кодексом України;
 - Держава ставить за мету підвищення фінансової стійкості та прозорості, а також ефективне використання як бюджетних коштів, так і міжнародної допомоги.

3.2. КЛЮЧОВІ ПРОГАЛИНИ В СТРАТЕГІЇ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

Українська Стратегія залишається документом високорівневої політичної візії, що створює розрив між декларативними цілями та механізмами їх реалізації. Головною прогалиною є її віддаленість від операційного рівня, тобто відсутність чітких графіків, фіксованих бюджетів та

²⁴ [Стратегія громадської безпеки та цивільного захисту України затверджено від 29.06.2021](#)

²⁵ [Стратегія розвитку оборонно-промислового комплексу | від 20.08.2021 № 372/2021](#)

²⁶ [Стратегія економічної безпеки | від 11.08.2021 № 347/2021](#)

²⁷ [Стратегія енергетичної безпеки | від 04.08.2021 № 907-р](#)

²⁸ [Стратегія екологічної безпеки та адаптації до зміни клімату | від 20.10.2021 № 1363-р](#)

²⁹ [Стратегія біобезпеки та біологічного захисту | від 17.12.2021 № 668/2021](#)

³⁰ [Стратегія інформаційної безпеки | від 28.12.2021 № 685/2021](#)

³¹ [Стратегія кібербезпеки | від 26.08.2021 № 447/2021](#)

³² [Стратегія зовнішньополітичної діяльності | від 26.08.2021 № 448/2021](#)

³³ [Стратегія забезпечення державної безпеки | від 16.02.2022 № 56/2022](#)

³⁴ [Стратегія інтегрованого управління державним кордоном | від 24.07.2019 № 687-р](#)

³⁵ [Стратегія продовольчої безпеки | від 23.07.2024 № 684-р](#)

³⁶ Документу не знайдено в публічному доступі.

спеціалізованих інституцій, які в Європі перетворюють стратегію на покрокову інструкцію для всього державного апарату.

3.2.1. УКРАЇНСЬКА БЕЗПЕКОВА СТРАТЕГІЯ НЕ МІСТИТЬ ПЛАНУ ДІЙ

На відміну від багатьох країн ЄС, Стратегія національної безпеки України не супроводжується єдиним інтегрованим планом заходів, а реалізується через систему окремих секторальних стратегій. Документ є лише основою («рамкою») для розроблення 15 галузевих стратегій. Він визначає «пріоритети» та «напрями», але не містить покрокового плану. Така фрагментарність є недоліком, оскільки вона створює ризик десинхронізації дій різних відомств, розпорошення обмежених ресурсів та відсутності єдиної логіки виконання. Ця проблема посилюється тим, що кожна з галузевих стратегій вимагає розроблення власного окремого плану заходів у різні терміни, що значно ускладнює координацію та контроль з боку відповідальної за безпеку інституції – РНБО.

На противагу, фінська стратегія містить 56 деталізованих стратегічних завдань, для кожного з яких вказано відповідальне міністерство та концепцію операції. Французький Огляд прямо зобов'язує відомства розробити детальні «дорожні карти» протягом шести місяців після його ухвалення.

3.2.2. УКРАЇНСЬКА СТРАТЕГІЯ НЕ ВИЗНАЧАЄ ДЖЕРЕЛ ТА ПОКАЗНИКІВ ФІНАНСУВАННЯ

Українська стратегія виносить питання фінансування у загальну площину бюджетного процесу, зазначаючи, що видатки розглядаються РНБО у порядку, визначеному Бюджетним кодексом. У тексті документа відсутні конкретні цифрові індикатори або зобов'язання щодо частки ВВП, спрямованої на оборону. У європейських документах спостерігається перехід до фіксації ресурсів безпосередньо в стратегії. Естонія встановила обов'язковий рівень оборонних видатків у розмірі щонайменше 3% ВВП. Литва та Польща зафіксували в стратегічних цілях прагнення досягти рівня 2,5% ВВП.

3.2.3. УКРАЇНСЬКА СТРАТЕГІЯ ОБМЕЖЕНО ЗАЛУЧАЄ ПРИВАТНИЙ СЕКТОР

Український документ розглядає бізнес переважно крізь призму «державно-приватного партнерства» та «залучення інвестицій» у розвиток ОПК. Роль приватного сектору у забезпеченні національної стійкості описана як добровільна взаємодія. Натомість фінська та естонська стратегії інтегрують бізнес як повноправного суб'єкта безпеки. Фінляндія використовує мережеву модель співпраці, за якої приватні компанії мають юридично закріплені обов'язки щодо підтримки життєво важливих функцій суспільства в кризових умовах.

3.2.4. УКРАЇНСЬКА СТРАТЕГІЯ НАДАЄ ПЕРЕВАГУ АНАЛІТИЧНОМУ МОНІТОРИНГУ НАД ПРАКТИЧНИМ ТЕСТУВАННЯМ

Система контролю в Україні базується на щорічних доповідях Національного інституту стратегічних досліджень про стан національної безпеки. Це забезпечує інтелектуальний супровід, проте не дає оцінки реальної готовності державних структур. Для Франції, Німеччини та Фінляндії головним інструментом контролю є не лише звіти, а масштабні міжвідомчі навчання (наприклад, Ogrion у Франції або LÜKEX у Німеччині). У Фінляндії спільні навчання

визначені як обов'язковий елемент перевірки спроможностей, що дозволяє фізично виявити прогалини у координації міністерств.

3.2.5. УКРАЇНСЬКА СТРАТЕГІЯ НЕ ПРОТИДІЄ ЕФЕКТИВНО НЕВІЙСЬКОВИМ ЗАГРОЗАМ

Українська стратегія фокусується на «довгострокових системних загрозах» з боку РФ, проте питання зміни клімату або виснаження ресурсів згадуються переважно у контексті наслідків бойових дій. Європейські країни впроваджують набагато ширший часовий обрій. Німеччина та Франція вимагають, щоб будь-яка державна політика враховувала часовий горизонт +30/+50 років, особливо щодо кліматичних змін і доступу до стратегічної сировини.

3.2.6. УКРАЇНСЬКА СТРАТЕГІЯ НЕ ПЕРЕДБАЧАЄ СТВОРЕННЯ ТА РОЗВИТКУ СПЕЦІАЛІЗОВАНИХ ЦЕНТРІВ ЕКСПЕРТИЗИ

В Україні вся координація та аналіз зосереджені на рівні РНБО та Кабінету Міністрів. Документ не передбачає створення вузькоспеціалізованих міжвідомчих структур для вирішення нових технологічних чи гібридних викликів. Французька стратегія передбачає створення Академії боротьби з маніпуляціями, OSINT-кампусів і центрів оцінки безпеки III. Німеччина створила Об'єднаний центр цивільного захисту для координації зусиль федерального уряду та земель. Ці структури забезпечують глибоку експертизу в конкретних сферах.

3.2.7. УКРАЇНСЬКА СТРАТЕГІЯ НЕ ДЕТАЛІЗУЄ КРИТИЧНІ ТЕХНОЛОГІЇ

Українська стратегія оперує загальними термінами про «інновації» та «високотехнологічне озброєння». Вона не визначає пріоритетний список конкретних технологій, володіння якими є критичним для державного суверенітету. На противагу Франція прямо перелічує технологічні напрями, які мають бути під національним контролем: від квантових обчислень і спрямованої енергії до гіперзвуку. Німеччина впроваджує систему «державних якірних контрактів» для підтримки конкретних розробників критично важливих технологій.

4. РЕКОМЕНДАЦІЇ

У країнах ЄС безпекові стратегії функціонують як частина цілісної системи державного управління, де політичні пріоритети послідовно транслюються в плани дій, бюджетні рішення та механізми контролю за їх виконанням. Ключовою рисою цих моделей є їхня здатність забезпечувати узгоджене виконання завдань через розподіл відповідальності, прив'язку до ресурсів і регулярну перевірку результатів.

Натомість українська модель залишається неповною: стратегія формує бачення, але не забезпечує достатніх інструментів для його реалізації. Це створює системний розрив між цілями та їх виконанням, особливо в умовах обмежених ресурсів і високих безпекових ризиків. У цьому контексті ключовим завданням є не перегляд змісту Стратегії, а посилення її інституційної спроможності як інструменту управління.

Запропоновані нижче рекомендації спрямовані на те, щоб інтегрувати Стратегію національної безпеки України у повний цикл державної політики, від визначення пріоритетів до їх практичної реалізації.

1. Запровадити обов'язковий інтегрований план дій до Стратегії національної безпеки

Стратегія національної безпеки України визначає пріоритети, але не містить єдиного плану їх реалізації. Це призводить до фрагментації політики, коли різні відомства діють у межах власних стратегій без єдиної логіки.

Необхідно розробити та затвердити інтегрований план дій до Стратегії, який стане обов'язковим документом другого рівня.

План дій має:

- містити перелік заходів;
- визначати відповідальні органи;
- встановлювати строки виконання;
- містити базові індикатори результату;
- виконувати координаційну функцію щодо секторальних стратегій, забезпечуючи їх узгодженість

План дій має бути інтегрованим із єдиною системою моніторингу виконання, яка поєднує відстеження заходів і оцінку результатів (див. п.3).

2. Інтегрувати Стратегію у бюджетний процес і середньострокове планування

В Україні відсутній чіткий зв'язок між стратегічними цілями та бюджетними рішеннями³⁷. Отже, немає гарантій, що напрями політики (навіть найбільш пріоритетні) отримають фінансування.

Потрібно закріпити обов'язкову інтеграцію Стратегії в бюджетний процес, зокрема в середньострокове бюджетне планування.

Ми пропонуємо наступні кроки:

- визначення ключових фінансових орієнтирів (наприклад, частки ВВП або видатків);
- прив'язка заходів плану дій до бюджетних програм;
- відображення пріоритетів Стратегії у бюджетній декларації;
- узгодження з середньостроковими планами (аналог СФСП³⁸ у ЄС);
- використання системи KPI (див. п.3) для пріоритизації фінансування.

У Німеччині стратегічні пріоритети інтегруються у бюджети міністерств через систему пріоритизації. У Фінляндії система лімітів видатків забезпечує фінансування життєво важливих функцій. У більшості країн оборонні витрати мають чіткі орієнтири (2–3% ВВП).

³⁷ Див. деталі в дослідженні ЦЕС [Бюджет і стратегії: уроки з міжнародного досвіду для України](#)

³⁸ СФСП – середньостроковий фінансово-структурний план, новий механізм бюджетної та стратегічної координації в ЄС. Див. деталі в дослідженні ЦЕС [ЄС змінив правила середньострокового фінансового планування. Що це означає для України?](#)

3. Впровадити систему вимірювання результатів (KPI) та регулярної звітності

Чинна система моніторингу в Україні зосереджена на аналітичних доповідях, а не на оцінці досягнення конкретних результатів. Необхідно запровадити єдину систему моніторингу, яка поєднуватиме контроль за виконанням заходів плану дій та оцінку результатів через KPI.

Ми пропонуємо наступні кроки:

- визначення KPI для ключових напрямів (наприклад: рівень кіберстійкості, готовність інфраструктури, оборонні спроможності);
- щорічна звітність уряду;
- використання KPI у процесі бюджетного планування;
- прив'язка до відповідальних органів;
- регулярний перегляд KPI з урахуванням змін безпекового середовища та результатів тестування (див. п.5).

У Фінляндії моніторинг базується на системі індикаторів і регулярних звітах. У Литві уряд щороку звітує перед парламентом про стан національної безпеки.

4. Посилити функцію виконання

В Україні існує координація Стратегії (зокрема через РНБО), але відсутній механізм, який забезпечує системний контроль за виконанням рішень на операційному рівні. Необхідно чітко розмежувати функції стратегічної координації та виконання політики у сфері національної безпеки, закріпивши за Радою національної безпеки і оборони роль органу, відповідального за формування пріоритетів, визначення стратегічних орієнтирів і політичну координацію, тоді як Кабінет Міністрів має виступати центральним виконавчим рівнем, що забезпечує реалізацію політики, організовує міжвідомчу взаємодію та здійснює системний моніторинг виконання рішень. Запропоноване розмежування повністю узгоджується з практиками держав-членів ЄС, де функція стратегічного визначення пріоритетів, як правило, відокремлена від функції їх реалізації.

Ми пропонуємо посилити функцію реалізації в межах наявних інституцій без створення нових органів. Цю мету мають забезпечити наступні кроки:

- посилити функцію виконання в межах існуючих інституцій без створення нових органів;
- створити спеціалізований підрозділ у структурі КМУ, відповідальний за моніторинг і координацію виконання;
- регулярний моніторинг виконання заходів;
- контроль строків;
- вирішення проблем міжвідомчої взаємодії;
- підготовка коротких статус-звітів для керівництва.

У Франції виконання координується через міжвідомчі механізми під контролем уряду. У багатьох країнах функція реалізації відокремлена від політичної координації.

5. Інституціоналізувати регулярне тестування та оновлення спроможностей

Українська система більше орієнтована на аналітичне оцінювання, ніж на практичну перевірку готовності до криз. Потрібно запровадити системну практику регулярного тестування безпекових спроможностей.

Ми пропонуємо наступні кроки:

- проведення міжвідомчих навчань;
- сценарне планування;
- регулярні стратегічні огляди;
- оновлення стратегій на основі результатів тестування;
- використання результатів тестування для коригування політики, оновлення плану дій і перегляду KPI (див. п.3).

У Естонії та Фінляндії регулярні навчання є ключовим елементом перевірки готовності. У Франції ефективність координації оцінюється через масштабні щорічні навчання.