

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ СУЧАСНОГО СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВНОГО КОРДОНУ УКРАЇНИ

LEGAL PRINCIPLES OF MODERN STRATEGIC PLANNING IN THE FIELD OF PROVIDING OF SAFETY OF STATE BOUNDARY OF UKRAINE

Здійснено аналіз організаційно-правових засад сучасного стратегічного планування у сфері забезпечення національної безпеки України. Запропоновано низку пріоритетних напрямів із підвищення ефективності стратегічного планування у сфері безпеки державного кордону. Вивчення сучасної наукової літератури та нормативно-правової бази продемонструвало, що стратегічне планування у сфері національної безпеки, зокрема захисту національних інтересів на державному кордоні, залишається важливою проблемою, яка, незважаючи на значні наукові здобутки вітчизняних науковців і практиків, ще характеризується недостатнім ступенем розроблення. Наприклад, під час огляду попередніх досліджень сектору безпеки і оборони України виявлено відсутність врахування у наукових працях практичного досвіду органів державної влади та місцевого самоврядування, отриманого протягом 2014–2019 років. Проблема ефективності стратегічного планування у сфері захисту національних інтересів на державному кордоні України тісно пов'язана із широким спектром чинників – політичними, економічними, соціальними, особливо в сучасних умовах протистояння гібридної агресії Росії проти України. Крім того, необхідне врахування нестабільності та динамічності процесів, що відбуваються у сфері безпеки на глобальному, регіональному та національному рівнях. Водночас залишаються не досить розробленими загальні підходи до порядку здійснення заходів стратегічного планування в умовах впливу на Україну сучасних загроз і ризиків, пов'язаних із сучасними соціально-політичними умовами. Це стосується і організаційно-правових засад стратегічного планування у сфері забезпечення та захисту національних інтересів України на державному кордоні.

Ключові слова: державне управління, державна політика, стратегічне планування,

національна безпека, безпека державного кордону України.

The analysis of legal principles of the modern strategic planning is carried out in the field of providing of national safety of Ukraine. The row of priority directions is offered from the increase of efficiency of the strategic planning in the sphere of safety of state boundary. The study of modern scientific literature and normatively-legal base showed, that the strategic planning is in the field of national safety, in particular to securing of national interests for a state boundary, it remains an important problem, that, without regard to the considerable scientific achievements of home scientists and practical workers, is yet characterized by an insufficient degree. During the review of previous researches to the sector of safety and defensive of Ukraine absence of taking in to account is educed in scientific works of practical experience of public and local self-government got during 2014–2019 authorities. Problem of efficiency of the strategic planning in the sphere of defense of national interests on the state boundary of Ukraine closely constrained with the wide spectrum of factors – political, economic, social, especially in the modern terms of opposition of hybrid aggression to Russia against Ukraine. In addition, necessary taking into account of instability and dynamic of processes that take place in the field of safety on global, regional and national levels. At the same time ream in worked not enough out: general going near the order of realization of measures of the strategic planning in the conditions of influence on Ukraine of modern threats and risks related to the modern socio-political terms. It touches legal principles of the strategic planning in the field of providing and defense of national interests of Ukraine on state.

Key words: state administration, public policy, strategic planning, national safety, safety of state boundary of Ukraine.

УДК 351.746.32 (477)

DOI <https://doi.org/10.32843/2663-5240-2019-12-22>

Морохов О.О.

заступник начальника
Інформаційно-аналітичне управління -
начальник відділу організації
інформаційно-аналітичного
забезпечення
Департамент інформаційно-
аналітичного
та документального забезпечення
Адміністрації Державної прикордонної
служби України

Постановка проблеми в загальному вигляді. Із прийняттям Закону України «Про національну безпеку України» та втратою чинності Закону України «Про організацію оборонного планування» Державна прикордонна служба України, як суб'єкт національної безпеки держави, за компетенцією бере участь у розробленні актів із реалізації завдань оборонного планування та комплексного огляду сектору безпеки і оборони. Водночас специфіка та складність процесів забезпечення національної безпеки, обмежені можливості традиційних підходів до розроблення та реалізації державної політики у сфері захисту національних інтересів на державному кордоні призводять до неузгодженості роботи державних органів до здійснення стратегічного планування у цій сфері.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблема ефективності функціонування стратегічного планування в інтересах національної безпеки України тісно пов'язана із широким спектром чинників, які наведені у роботах В. Абрамова, В. Горбуліна, А. Качинського, А. Семенченка, Г. Ситника, В. Смолянюка, Р. Марутян, Д. Кучми, М. Шевченка, Д. Дубова, А. Баровської, Т. Ісакової, І. Ковалю та інших учених. У їхніх працях проведено аналіз теоретичних і прикладних проблем стратегічного планування в інтересах національної безпеки та оборони України, здійснено формалізацію процесів стратегічного планування, наведено практичні рекомендації, які підвищують ефективність політики національної безпеки.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Водночас залишаються не досить дослідженими підходи до порядку здійснення заходів стратегічного планування в умовах впливу на Україну сучасних загроз і ризиків, пов'язаних із новими політичними, економічними та соціальними чинниками. Це безпосередньо стосується організаційно-правових засад стратегічного планування у сфері забезпечення безпеки державного кордону.

У контексті дослідження – забезпечення безпеки державного кордону України розглядається, як процес захисту національних інтересів на державному кордоні, а також, у якості складової національної безпеки.

Мета статті – аналіз організаційно-правових засад сучасного стратегічного планування у сфері забезпечення національної безпеки України; визначення пріоритетних напрямів із підвищення ефективності державної політики, зокрема стратегічного планування в сфері безпеки державного кордону України.

Виклад основного матеріалу. У сучасних умовах нестабільності та динамічності процесів, що відбуваються у сфері безпеки на глобальному, регіональному та національному рівнях можна вважати, що за своїм функціональним змістом найбільш дієвими можуть стати адміністративні та правові методи державного управління.

Зважаючи на підзаконний характер організаційно-розпорядчої діяльності органів виконавчої влади, ефективно застосування адміністративного методу досягається лише шляхом дотримання принципу законності в державному управлінні. В основі класифікації адміністративних методів державного управління лежить їх групування за окремими ознаками. Найбільш важливою для них є систематизація, побудована на врахуванні специфіки засобів (форм) організаційного впливу. До таких засобів (форм) відносяться: повноваження, відповідальність, дисциплінарні вимоги, норми, регламенти, накази, розпорядження тощо.

Систематизуючи ці засоби впливу за роллю в процесі управління, виділяють три основні групи адміністративних методів управління: регламентаційні, розпорядчі, нормативні. Усі три групи адміністративних методів застосовуються як окремо, так і разом, доповнюючи одна одну. Вони є взаємозамінними, що й зумовлює можливість їх використання в різноманітних органах виконавчої влади. Структура цих методів наведена у таблиці 1.

Правові методи є засобом регламентування системи органів виконавчої влади

як у структурному, так і функціональному аспектах. Дотримання правових методів гарантується авторитетом держави, забезпечується як методом переконання, так і у разі потреби, – засобами примусу. Вважаємо, що на відміну від адміністративних методів, вони можуть бути більш дієвими для забезпечення правової поведінки осіб. Правові методи – це методи державного управління, що, зумовлюючи законодавчу сферу розвитку управлінських структур, мають сприяти вільній дії адміністративних методів. Ці методи використовуються для юридичного закріплення управлінських відносин, що вже склалися, а також, для розвитку цих відносин відповідно до поставлених управлінських цілей. Закріплення і розвиток відносин управління за допомогою правових методів спрямовані на досягнення цілей функціонування системи та забезпечення застосування методів згідно із законами. До правових методів належать: правове регулювання; переконання і примус; субординація і координація.

Сьогодні найбільш значущими документами, відповідно до яких здійснюється стратегічне планування у сфері забезпечення національної безпеки України, є такі: Конституція України, закони та укази Президента України з питань забезпечення національної безпеки та оборони, Стратегія національної безпеки, Воєнна доктрина України, Стратегічний оборонний бюлетень, Державна програма розвитку озброєння та військової техніки; Державна програма реформування та розвитку оборонно-промислового комплексу [1–7].

Наразі місія та завдання системи забезпечення безпеки державного кордону України (далі – СЗБДКУ) мають відповідати Конституції України, національній системі нормативно-правових актів, що визначають зазначену державну політику та процес стратегічного планування, а також системі обмежень і констант розвитку сектору безпеки, сформованої за результатами укладання Україною відповідних міжнародних угод. Місія має пояснювати загальне призначення СЗБДКУ, визначати статус системи, напрям і орієнтири її функціонування та розвитку в інтересах забезпечення національної безпеки держави, стратегічне бачення її майбутнього. За формування завдань СЗБДКУ важливо визначити її формальні й неформальні завдання, обов'язки та повноваження і взагалі побудувати хоча б приблизну межу області допустимої діяльності СЗБДКУ.

У процесі стратегічного планування передбачена спеціальна процедура стратегічного

Структура адміністративних методів управління

Класифікація адміністративних методів	Засоби розпорядчого впливу		Документальне оформлення адміністративних методів
	форма вираження адміністративного впливу	Інструменти впливу	
Розпорядчі, активний вплив: директива, вказівка, завдання, розпорядження	Усна, документальна (письмова)	Резолюція, усне розпорядження, вказівка, вимога, завдання	Указ, постанова, розпорядження, наказ, доручення
Пасивний вплив: інформування, інструктування, рекомендація, ревізія, контроль, моніторинг, побажання	Роз'яснення, методична допомога, трактування, уточнення, з'ясування	Засідання, оперативні, селекторні наради, колеги	Інструкція, правила, порядок, керівництво, акт, методика, пам'ятка
Регламентативні: а) загально-організаційні; б) функціональні; в) структурні; г) посадові	Визначення статусу, компетенції, структури, повноважень, функціонального змісту діяльності, штатної чисельності, посадового складу	Норми, професійно-кваліфікаційні характеристики	Закони, статuti, положення, регламенти, штатний розпис, посадова інструкція
Нормативні: а) за рівнем управління; б) за видами; в) за терміном дії; г) за сферою застосування; г) за напрямом впливу	Нормування, класифікація, структуризація, стандартизація, уніфікація, сертифікація, ліцензування	Встановлення стандартів, нормативів, обмежень, відхилень. Реєстраційні дії, дозвільні процедури	Стандарт, класифікатор, норма, норматив, табель, довідник, ліцензія, дозвіл, сертифікат

моніторингу та аналізу – Огляд сектору безпеки і оборони, результати якого мають бути основною інформаційною базою для розробки стратегічних документів у сфері національної безпеки. Але чинним законодавством не визначено механізм здійснення цього Огляду. Відсутні єдині підходи до його проведення і формування на його основі відповідних документів. Виняток становили тільки сфера оборони та військового будівництва: згідно зі ст. 9 Закону України «Про організацію оборонного планування», який втратив чинність.

Сучасне стратегічне планування має здійснюватися з метою забезпечення взаємної узгодженості перспективних і поточних державних програм, планів, дій органів державної влади, спрямованих на забезпечення національної безпеки та оборони та їх відповідності засадам державної політики. Відповідно до чинного законодавства планування поділяється на короткострокове, середньострокове та довгострокове [8].

Наразі суттєвим недоліком, притаманним як самій сукупності документів із стратегічного планування, так і процесу їх розробки залишається інерційність. Система забезпечення національної безпеки продовжує зберігати невідповідність та неадекватність реакції

на зміни динаміки процесів, що відбуваються у безпековій сфері, а також суттєву складність, невизначеність та непередбачливість сценаріїв розвитку ситуації.

Сучасними вченими та фахівцями відмічається низький рівень узгодженості стратегічних документів. Зокрема, розробка нормативно-правової бази здійснюється з порушенням базових принципів стратегічного планування, насамперед таких як: системність; багатовекторність; наукова обґрунтованість.

Через це і СЗБДКУ також не стала гнучкою, спроможною діяти на упередження, активно впливати на внутрішнє та зовнішнє середовище, своєчасно змінювати свої завдання, пріоритети, структуру, зв'язки та параметри, зважаючи на розвиток подій у майбутньому. Водночас динамічна ситуація у сфері національної безпеки та тенденції її розвитку вимагають оперативної та адекватної реакції СЗБДКУ на зміни, що відбуваються. Тому підвищення ефективності державної політики у сфері національної безпеки, зокрема безпеки державного кордону, вимагає удосконалення системи відповідних організаційно-правових засад стратегічного планування.

Пріоритетними напрямами цієї роботи доцільно визначити такі: завершити наукове

обґрунтування та офіційне прийняття категорійно-понятійного апарату у сфері забезпечення безпеки державного кордону України, насамперед, інтегрованого управління кордонами, кризи, кризових явищ; узгодити між собою чинні нормативно-правові акти щодо забезпечення безпеки державного кордону України, насамперед такі, що є суперечливими; уточнити склад, структуру основних суб'єктів та об'єктів інтегрованого управління кордонами, їх повноваження та функції; здійснити гармонізацію системи стратегічних документів у сфері безпеки державного кордону України з аналогічними документами країн – учасниць ЄС; здійснити систематизацію та класифікацію загроз національним інтересам України на державному кордоні; забезпечити уніфікацію та взаємозв'язок державних цільових програм усіх складників сектору безпеки і оборони щодо захисту національних інтересів України на державному кордоні; узгодити систему стратегічних документів у сфері забезпечення безпеки державного кордону України, механізми її розроблення та імплементації з відповідними документами і механізмами інших сфер життєдіяльності суспільства та держави; вилучити з системи нормативно-правових актів у сфері забезпечення безпеки державного кордону України документи, що не підтвердили свою ефективність, дублюють документи різних складових сектору безпеки та оборони, втратили свою актуальність тощо.

Висновки. Проведений аналіз сучасних організаційно-правових засад стратегічного планування у сфері національної безпеки України, дозволив визначити основні проблеми сучасного стратегічного планування щодо забезпечення безпеки державного кордону, а також недоліки його формування та імплементації. Запропоновано ряд пріоритетних напрямів із підвищення ефективності державної політики в цій сфері. Вирішення

цих проблем дасть змогу чіткіше окреслити сутність закономірностей стратегічного планування у сфері забезпечення безпеки державного кордону.

Подальшими перспективами в цьому напрямі доцільно визначити дослідження механізмів (їх прояв на практиці) державного управління процесом захисту національних інтересів на державному кордоні, формування та реалізації державної політики у цій сфері, оцінки їх ефективності.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Конституція України : із змінами, внесеними згідно із Законом України від 8 грудня 2004 р. № 2222-ІУ. Харків : Парус, 2008. 48 с.
2. Про оборону України : Закон України від 6 грудня 1991 р. № 1932-XII. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1932-12>
3. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України «Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України» : Указ Президента України від 14 березня 2016 р. № 92. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/92/2016>.
4. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 р. «Про Стратегію національної безпеки України» від 26 травня 2015 № 287/2015 : Указ Президента України від 26 травня 2015 р. № 287. URL: <http://www.president.gov.ua/documents/2872015-19070>.
5. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015. URL: <http://www.president.gov.ua/documents/52015-18245>.
6. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 2 вересня 2015 р. «Про нову редакцію Воєнної доктрини України» : Указ Президента України від 24 вересня 2015 р. № 555/2015. URL: <http://www.mil.gov.ua/diyalnist/reformi-ta-planuvannya-u-sferi-oboroni/voenna-doktrina.html>.
7. Резнікова О.О., Цюкало В.Ю., Паливода В.О., Дрьомов С.В., Сьомін С.В. Концептуальні засади розвитку системи забезпечення національної безпеки України : аналіт. доп. Київ : НІСД, 2015. 58 с.
8. Про національну безпеку України : Закон України від 21 червня 2018 р. № 2469-VII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19>.