УДК 351.746.32(477)

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-3401-2019-3-34>

О. О. Морохов

заступник начальника управління аналітичного забезпечення,
стратегічного та поточного планування – начальник відділу
організації інформаційно-аналітичного забезпечення
Департаменту організації роботи, планування та контролю
Адміністрації Державної прикордонної служби України

РЕКОМЕНДАЦІЇ ЩОДО ВДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИХ МЕХАНІЗМІВ СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВНОГО КОРДОНУ УКРАЇНИ

У статті викладено рекомендації щодо вдосконалення організаційно-правових механізмів стратегічного планування у сфері забезпечення безпеки державного кордону України. Нові реальні та потенційні загрози національній безпеці України, обумовлені «гібридною» агресією Росії, порушенням норм укладених з Україною міждержавних договорів з прикордонних питань, виявили проблеми функціонування системи забезпечення безпеки державного кордону. Недостатня наукова обґрунтованість наявних механізмів державного управління у сфері захисту національних інтересів на державному кордоні та недосконалість методичного забезпечення обумовлюють актуальність проблем, пов'язаних зі стратегічним плануванням. Аналіз наукових праць сучасних українських учених дає змогу стверджувати, що без ґрунтовної наукової бази державним інституціям вкрай важко впроваджувати на практиці сучасні механізми із захисту національних інтересів на державному кордоні. При цьому необхідно врахувати тенденції змін геополітичної ситуації навколо України, світових міграційних процесів, а також спроможності держави. Крім того, невирішеними залишаються питання вдосконалення організаційно-правових механізмів стратегічного планування з реалізації державної політики у сфері безпеки державного кордону. Їх недосконалість не дає змоги на високому науковому рівні розробити стратегічні документи згідно з чинним законодавством. Це може привести до зниження ефективності державної політики у сфері забезпечення безпеки державного кордону та конфлікту інтересів між органами державної влади, які безпосередньо опікуються питаннями захисту національних інтересів на кордоні, а також непорозуміння із суміжними державами та міжнародними безпековими організаціями. У контексті цього дослідження під забезпеченням безпеки державного кордону України розуміється процес захисту національних інтересів на державному кордоні та складова системи національної безпеки. Виконання наведених у статті рекомендацій сприятиме реалізації стратегічного курсу України на євроінтеграцію та посиленню ролі її прикордонної інституції в протидії транскордонній злочинності.

Ключові слова: національна безпека, національні інтереси, державна політика, стратегічні документи, державний кордон України.

Постановка проблеми. Вдосконалення організаційно-правових механізмів стратегічного планування у сфері національної безпеки та їх впровадження є одними з пріоритетних напрямів формування та підвищення ефективності реалізації державної політики із захисту національних інтересів. В Україні необхідність удосконалення стратегічного планування у сфері забезпечення безпеки державного кордону обумовлена багатоваріантністю змін, що відбуваються в навколишньому геополітичному просторі; неможливістю здійснення однозначного

прогнозування розвитку суспільно-політичної ситуації; високим динамізмом трансформацій простору безпеки. Недостатня наукова обґрунтованість механізмів державного управління й недосконалість методичного та інформаційно-аналітичного забезпечення обумовлюють актуальність проблем, пов'язаних зі стратегічним плануванням.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми забезпечення національної безпеки України та ефективності стратегічного планування тісно пов'язані з широким спектром чин-

ників, які досліджували сучасні вчені, зокрема В. Абрамов, В. Бегма, В. Богданович, О. Бодрук, В. Горбулін, С. Горбатюк, Є. Горбунов, І. Грицак, С. Дрьомов, О. Євмешкіна, В. Іваха, А. Качинський, І. Коваль, В. Колеснік, Д. Кучма, В. Ліпкан, В. Мандрагеля, Р. Марутян, А. Нашинець-Наумова, Н. Нижнік, А. Павліковський, А. Падерін, О. Паливода, В. Пеньковський, Г. Перепелиця, В. Почепцов, О. Резнікова, А. Семенченко, Г. Ситник, В. Смолянук, Т. Стародуб, В. Телелим, А. Храбан, В. Цюкало, В. Чалий, Л. Чекаленко, В. Чорний, М. Шевченко. У їхніх працях проведено аналіз теоретичних та прикладних проблем забезпечення національної безпеки; досліджено різні складові державної політики у сфері стратегічного планування; здійснено формалізацію процесів стратегічного планування в інтересах національної безпеки та оборони; наведено практичні рекомендації, які підвищують ефективність політики національної безпеки України.

Науково-теоретичним та прикладним проблемам захисту національних інтересів на державному кордоні присвячені дослідження О. Бінковського, В. Довганя, С. Жука, І. Кукіна, Г. Магася, В. Мазура, А. Махнюка, А. Мисика, І. Катеринчука, В. Кириленка, Д. Купрієнка, В. Назаренка, Б. Олексієнка, В. Серватюка, А. Сицінського, Д. Хруста, О. Цевельова, О. Шинкарука, П. Шишоліна та інших учених.

Аналіз наукових праць згаданих авторів дає змогу стверджувати, що без ґрунтовної наукової бази державним інституціям вкрай важко впроваджувати на практиці сучасні механізми із захисту національних інтересів на державному кордоні з урахуванням тенденцій змін геополітичної ситуації навколо України, світових міграційних процесів, наявних та прогнозованих спроможностей держави на найближчу та віддалену перспективу тощо. Нині невирішеними залишаються питання вдосконалення організаційно-правових механізмів стратегічного планування з реалізації державної політики у сфері безпеки державного кордону. Їх недосконалість не дає змоги на високому науковому рівні розробити стратегічні документи згідно з чинним законодавством. Це може привести не лише до зниження ефективності державної політики у сфері безпеки державного кордону, але й до конфлікту інтересів між органами державної влади, які безпосередньо опікуються питаннями захисту національних інтересів на кордоні, а також непорозумінь із суміжними державами та міжнародними безпековими організаціями.

У контексті цього дослідження під забезпеченням безпеки державного кордону України розуміються процес захисту національних інтересів на державному кордоні та складова системи національної безпеки.

Мета статті. Метою статті є викладення рекомендації щодо вдосконалення організаційно-правових механізмів стратегічного планування у сфері забезпечення безпеки державного кордону України.

Виклад основного матеріалу. За результатами сучасних досліджень українських учених зі стратегічного планування рекомендується насамперед враховувати зарубіжний досвід [1–3]. Для його ефективної імплементації доцільно враховувати таке.

1) З огляду на принцип об'єктивності під час оцінювання тих чи інших соціально-політичних явищ події (факти), що вивчаються, необхідно розглядати без спотворення реальності та прагнення видати бажане за дійсне. Для цього потрібні критичний та неупереджений підхід, відмова від ідеалізації як вітчизняних, так і зарубіжних досягнень;

2) Слід вимагати виділення загального й особливого, здійснювати пошук загальних та специфічних рис у соціально-політичних явищах і процесах в Україні та за кордоном. Це дасть змогу визначити схожі проблеми й оцінити можливість застосування конкретного інструментарію для їх вирішення.

3) Потрібні адаптація досвіду до вітчизняної соціально-політичної теорії та практики, обов'язкове врахування специфіки України, бо іноземна соціально-політична теорія й практика склалися тривалий час в умовах, які істотно відрізнялися від українських.

4) Принцип конструктивного використання вимагає, щоби запозичений зарубіжний досвід не зруйнував вітчизняну систему стратегічного планування у сфері забезпечення національної безпеки.

5) Принцип доцільності встановлює необхідність орієнтуватися на потреби практики, застосовувати зарубіжний досвід там, де це справді необхідно, в тих сферах, де існують невирішені проблеми.

Нині в Україні стратегічні документи з реалізації державної політики у відповідній сфері базуються на оптимальному варіанті розв'язання проблеми та мають містити такі розділи, як проблема, що потребує розв'язання; мета й строки реалізації стратегічного документа;

шляхи та способи розв'язання проблеми; очікувані результати; обсяг фінансових, матеріально-технічних, трудових ресурсів [4].

Нові реальні та потенційні загрози національній безпеці України у зв'язку з російською «гібридною» агресією, порушенням загально-визнаних норм міжнародного права та норм укладених з Україною міждержавних договорів з прикордонних питань, тимчасовою окупацією частини території України виявили проблеми функціонування системи забезпечення безпеки державного кордону.

Нині основна мета реформування системи національної безпеки спрямована на реалізацію стратегічного курсу України щодо інтеграції до Європейського Союзу. З огляду на це дія сучасних організаційно-правових механізмів стратегічного планування у сфері забезпечення безпеки державного кордону має бути спрямована на створення ефективної прикордонної інституції європейського типу, яка гарантовано забезпечуватиме захист національних інтересів на державному кордоні в умовах впливу сучасних загроз, а також з посиленням своєї ролі серед інших складових сектору безпеки та оборони в протидії транскордонній злочинності.

Попередні документи зі стратегічного планування у Державній прикордонній службі України розроблялися в умовах мирного часу та не враховували отриманий протягом 2014–2019 років досвід протидії російській «гібридній» агресії.

До 2014 року реформа прикордонної інституції України орієнтувалась на європейський зразок та передбачала виключно правоохоронні функції. Одним з наслідків цього стало те, що військова компонента була суттєво обмежена. Нині залишаються не реалізованими надані Державній прикордонній службі України частиною першою статті 2 Закону України «Про Державну прикордонну службу України» та частиною третьою статті 2 Закону України «Про державний кордон України» повноваження щодо координації нею діяльності військових формувань та правоохоронних органів держави із захисту державного кордону. Відсутній дієвий механізм взаємодії Державної прикордонної служби України зі Збройними силами та Національною гвардією щодо залучення до вжиття заходів з посилення охорони державного кордону та суверенних прав України в її В(М)ЕЗ їх з'єднань, військових частин та підрозділів відповідно до Законів України «Про Збройні Сили України», «Про Національну гвардію України».

З урахуванням сучасних викликів та загроз територіальній цілісності й суверенітету України, недоторканності її кордонів потребує вдосконалення система інтегрованого управління кордонами (далі – ІУК), а також розширення її суб'єктів.

Нині основними шляхами щодо вдосконалення організаційно-правових механізмів стратегічного планування у сфері забезпечення безпеки державного кордону України можна визначити:

- розроблення нової нормативно-правової бази задля приведення підстав, повноважень і способів бойової та оперативно-службової діяльності органів та підрозділів прикордонного відомства до нагальних потреб суспільства;

- вдосконалення механізмів ІУК та підвищення якості управлінської діяльності в нових умовах розвитку геополітичної обстановки, необхідності протидії інформаційній агресії Росії проти України;

- зміцнення ресурсного забезпечення (матеріально-технічного, кадрового та фінансового) для створення необхідних умов щодо реалізації прикордонною інституцією своєї місії;

- розвиток демократичного цивільного контролю задля посилення відповідальності прикордонної інституції перед українським суспільством.

На нашу думку, принциповою відмінністю нових організаційно-правових механізмів стратегічного планування може бути врегулювання питань ведення операцій прикордонними підрозділами у складі сил проведення Операції об'єднаних сил та забезпечення інформаційної безпеки персоналу.

Необхідність розвитку механізмів, методів та способів забезпечення інформаційної безпеки персоналу викликана активним веденням Росією інформаційної війни проти України. Це потребує створення умов та забезпечення вільного доступу персоналу до інформації; гармонічного розвитку особистості кожного прикордонника; вдосконалення навчальних програм з теорії та історії держави, теорії права, військової історії, політології, психології, іноземних мов; запровадження суб'єктивно незалежних методик відбору кандидатів для проходження служби, планування кар'єрного зростання; запобігання корупції; соціального захисту прикордонників; сприяння та заохочення державою розвитку творчих здібностей, участі в патріотичному вихованні молоді.

Рекомендаціями щодо вдосконалення організаційно-правових механізмів стратегічного планування у сфері забезпечення безпеки державного кордону є такі.

1) Вдосконалення правових засад стратегічного планування у сфері забезпечення безпеки державного кордону. Для цього:

- Верховній Раді України рекомендується змінити законодавство з питань розроблення та реалізації державної політики у сфері захисту національних інтересів на державному кордоні;

- Міністерству внутрішніх справ України рекомендується розробити зміни щодо взаємодії з іншими складовими сектору безпеки та оборони та до законодавства з прикордонних питань щодо співробітництва з міжнародними безпековими організаціями, а також в установленому порядку внести їх до Закону України «Про Державну прикордонну службу України»;

2) Удосконалення організаційних засад стратегічного планування у сфері забезпечення безпеки державного кордону. Для цього Державній прикордонній службі України рекомендується в рамках виконання завдань реформування державного управління за компетенцією забезпечити реалізацію основних напрямів реформування державного управління, таких як:

- створення (вдосконалення) системи стратегічного планування для реалізації державної політики її моніторингу та оцінювання;

- організація (вдосконалення) системи та структури органів управління;

- управління людськими ресурсами, оптимізація чисельності органів управління;

- управління фінансами;

- впровадження електронного врядування.

Результатами вдосконалення організаційно-правових механізмів стратегічного планування у сфері забезпечення безпеки державного кордону мають бути:

- підвищення ефективності державної політики у сфері охорони та оборони державного кордону України та зменшення корупційних ризиків;

- удосконалення системи ІУК;

- зміцнення ресурсного потенціалу прикордонної інституції;

- вдосконалення взаємодії з правоохоронними органами, військовими формуваннями, органами державної влади та місцевого самоврядування, прикордонними службами суміжних та інших держав, міжнародними безпековими організаціями;

- налагодження конструктивного діалогу з громадськістю та контролю за діяльністю органів державної влади.

Щодо діалогу з громадськістю та контролю за діяльністю органів державної влади, то тут необхідна організація ефективного зворотного зв'язку. Тут можна погодитися з думкою сучасних фахівців у сфері національної безпеки та врахувати їхні рекомендації. Їхні дослідження доводять, що під час функціонування механізму державного управління у сфері національної безпеки (здійснення зворотного зв'язку від об'єкта до суб'єкта управління, коли інформація про отриманий результат надходить до суб'єктів і порівнюється з базовими інтересами) працює така тенденція: ступінь об'єктивності інформації безпосередньо залежить від кількості, якості та способу надання від джерел цієї інформації до суб'єкта управління [5].

Висновки і пропозиції. Виконання зазначених рекомендацій щодо вдосконалення організаційно-правових механізмів стратегічного планування у сфері забезпечення безпеки державного кордону сприятиме реалізації стратегічного курсу України на інтеграцію до Європейського Союзу, посиленню ролі прикордонної інституції у протидії транскордонній злочинності.

Напрямами подальших досліджень можна вважати визначення системи показників для оцінювання результативності виконання державних нормативно-правових актів зі стратегічного планування; напрями впровадження державних механізмів щодо запровадження у діяльність правоохоронних органів системи міжнародних стандартів ISO серії 9000 (управління якістю); розвиток механізмів громадського контролю за діяльністю правоохоронних органів України та налагодження дієвого зворотного зв'язку між суб'єктами забезпечення національної безпеки та суспільством.

Список використаної літератури:

1. Пелих А. Моделі держав в управлінні національною безпекою євроатлантичних і пострадянських країн : дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.01 ; Національна академія державного управління. Київ, 2017. 254 с.
2. Денежкін М., Наливайко А., Поляев А. Особливості оборонного планування у державах-членах НАТО на основі спроможностей. *Збірник наукових праць Центру воєнно-стратегічних досліджень Національного університету оборони України імені Івана Черняхівського*. 2017. № 2 (60). С. 34–38.

3. Сурков О. О. Підхід до визначення сутності понять «спроможність», «можливість», «здатність» сил оборони для вдосконалення основ стратегічного планування. *Збірник наукових праць Центру воєнно-стратегічних досліджень Національного університету оборони України імені Івана Черняхівського*. 2017. № 1 (59). С. 35–40.
4. Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 року № 950. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/950-2007-п>.
5. Руснак І., Хижняк В. Національна безпека та підвищення обороноздатності України в контексті нових викликів і загроз. *Стратегічна панорама*. 2015. № 1. С. 12–20.

Morochov O. O. Recommendations in relation to improvement of organizationally and legal mechanisms of strategic planning in the field of providing of safety state to the border of Ukraine

Recommendations are expounded in relation to the improvement of organizationally and legal mechanisms of the strategic planning in the field of providing of safety of state boundary of Ukraine. The new are real and potential threats to national safety of Ukraine, conditioned by “hybrid” aggression of Russia, by violation of norms of entered into with Ukraine intergovernmental contracts on frontier questions, problems educed in functioning of the system of providing of safety of state boundary. Insufficient scientific validity of existent mechanisms of state administration in the field of securing of national interests for a state boundary and imperfection of the methodical providing is stipulated actuality of the problems related to the strategic planning. The analysis of scientific works of the modern Ukrainian scientists allows asserting that without a sound scientific base to the state institutes it is extremely difficult to inculcate in practice modern mechanisms from securing of national interests for a state boundary. It is thus necessary to take into account the tendencies of changes of geopolitical situation round Ukraine, world migratory processes, and also possibilities of the state. In addition, the unsolved are remained by questions in relation to the improvement of organizationally and legal mechanisms of the strategic planning from realization of public policy in the field of safety of state boundary.

Their imperfection does not allow at high scientific level to work out corresponding strategic documents in obedience to a current legislation. It can result in the decline of efficiency of public policy in the field of providing of safety of state boundary, but also to the conflict of interests between public authorities that directly care of questions of defense of national interests on a border, and also misunderstanding with the contiguous states and international safety organizations. In the context of this research the process of defense of national interests on a state boundary and constituent of the system of national safety understand under providing of safety of state boundary of Ukraine. Implementation of the recommendations presented in the article will assist realization of strategic course of Ukraine on Euro integration and strengthening of role of her frontier institutes in counteraction to transnational criminality.

Key words: national safety, national interests, public policy, strategic documents, state boundary of Ukraine.