

Морохов О.О.

Державна прикордонна служба України

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИХ МЕХАНІЗМІВ СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВНОГО КОРДОНУ УКРАЇНИ

У статті визначено актуальні проблеми функціонування організаційно-правових механізмів стратегічного планування у сфері забезпечення безпеки державного кордону України. У контексті цього дослідження під забезпеченням безпеки державного кордону України розуміється процес захисту національних інтересів на державному кордоні, а також складова частина системи національної безпеки. Нині російська «гібридна» агресія зумовила перегляд та внесення суттєвих коректив у діяльність прикордонної інституції України, зокрема перегляд стратегічних концептуальних документів. Обмежені можливості підходів державної політики щодо організації процесу стратегічного планування у сфері забезпечення безпеки державного кордону України можуть призводити до неузгодженості в роботі складників сектора безпеки та оборони з протидії наявним та потенційним загрозам національним інтересам на державному кордоні. Нині державними стратегічними документами одним із напрямів реформування Державної прикордонної служби України визначено ефективну координацію державної політики міністерств та відомств у сфері безпеки державного кордону. Зокрема, стратегічне планування політики державних органів. Для його здійснення передбачається наявність якісної нормативно-правової бази, включаючи обґрунтування вимог на основі ретельного аналізу. Ефективне функціонування механізмів забезпечення національної безпеки передбачає координацію різних правових і організаційних форм діяльності, спрямованої на забезпечення інтересів держави, суспільства та особистості. Виходячи з аналізу сучасних досліджень та законодавчої бази у сфері національної безпеки України, зокрема стратегічного планування, можна констатувати необхідність вирішення актуальних проблем функціонування організаційно-правових механізмів стратегічного планування у сфері забезпечення безпеки державного кордону України. При цьому процес удосконалення цих механізмів потребує чіткої координації, спрямованої на досягнення загальноєвропейських цілей, які зумовлені євроінтеграційними прагненнями України.

Ключові слова: стратегія, стратегічне планування, державна політика, національна безпека, механізми державного управління, безпека державного кордону України.

Постановка проблеми. Нині державною інституцією, на яку, відповідно до законодавства, покладаються завдання щодо забезпечення недоторканності державного кордону та охорони суверенних прав України в її прилеглий зоні та виключній (морській) економічній зоні є Державна прикордонна служба України. До 2014 р. розвиток Державної прикордонної служби України здійснювався за європейським зразком, яким передбачалося виконання суто правоохоронних функцій. Російська «гібридна» агресія зумовила внесення суттєвих коректив у діяльність прикордонної інституції України, зокрема перегляд стратегічних концептуальних документів. Нині недосконалість та обмежені можливості підходів державної політики щодо організації процесу

стратегічного планування у сфері забезпечення безпеки державного кордону України можуть призводити до неузгодженості в роботі складників сектора безпеки та оборони із протидії наявним та потенційним загрозам національним інтересам на державному кордоні. Цим пояснюється актуальність цієї статті.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми забезпечення національної безпеки України та ефективності стратегічного планування тісно пов'язані із широким спектром чинників, які досліджували В. Абрамов, В. Бегма, В. Богданович, О. Бодрук, В. Горбулін, С. Горбатюк, Є. Горбунов, І. Грицак, В. Довгань, С. Дрьомов, О. Євмешкіна, В. Іваха, А. Качинський, І. Коваль, В. Колеснік, Д. Кучма, В. Ліпкан, В. Мандра-

геля, Р. Марутян, А. Нашинец-Наумова, Н. Нижнік, А. Павліковський, А. Падерін, О. Паливода, В. Пеньковський, Г. Перепелиця, В. Почепцов, О. Резнікова, А. Семенченко, Г. Ситник, А. Сицінський, В. Смолянюк, Т. Стародуб, В. Телелим, А. Храбан, О. Цевельов, В. Цюкало, В. Чалий, Л. Чекаленко, В. Чорний, М. Шевченко та інші. В їхніх працях проведено аналіз теоретичних та прикладних проблем забезпечення національної безпеки, досліджено різні складники 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.

Разом із тим залишаються малодослідженими проблеми, пов'язані із функціонуванням організаційно-правових механізмів забезпечення національної безпеки України. Зокрема, недостатня увага приділяється дослідженням процесу стратегічного планування у сфері забезпечення безпеки державного кордону.

Постановка завдання. Метою статті є визначення актуальних проблем функціонування організаційно-правових механізмів стратегічного планування у сфері забезпечення безпеки державного кордону України.

У контексті цього дослідження під забезпеченням безпеки державного кордону України розуміється процес захисту національних інтересів на державному кордоні, а також складова частина системи національної безпеки.

Виклад основного матеріалу дослідження. Сучасна Державна прикордонна служба України забезпечує реалізацію завдань у рамках реформування системи державного управління, яке здійснюється відповідно до Стратегії реформування державного управління України на період до 2021 р.

З огляду на перспективу європейської інтеграції України ця Стратегія була розроблена відповідно до європейських стандартів, а також була однією з вимог Угоди асоціації України з ЄС. Тому її реалізація координується та співфінансується Єврокомісією через групу підтримки реформ в Україні.

Стратегія з урахуванням принципів державного управління визначає такі напрями реформування: формування і координація державної політики (стратегічне планування державної політики, якість нормативно-правової бази та державної політики загалом, включаючи вимоги щодо формування державної політики на основі ґрунтов-

ного аналізу та участь громадськості); модернізація державної служби та управління людськими ресурсами; забезпечення підзвітності органів державного управління (прозорість роботи, вільний доступ до публічної інформації, організація системи органів державного управління з чітким визначенням підзвітності, можливість судового перегляду рішень); надання адміністративних послуг (стандарті надання та гарантії щодо адміністративних процедур, якість адміністративних послуг, електронне урядування); управління державними фінансами (адміністрування податків, підготовка та виконання державного бюджету, система державних закупівель, внутрішній аудит, облік та звітність, зовнішній аудит) [1].

Таким чином, державним стратегічним документом одним із напрямів реформування визначено формування і координацію державної політики. Зокрема, стратегічне планування державної політики. Для його здійснення передбачається наявність якісної нормативно-правової бази, включаючи обґрунтування вимог на основі ґрунтового аналізу.

Нині, за результатами вивчення найкращих європейських практик та з огляду на оновлені європейські принципи інтегрованого управління кордонами, особливості національного законодавства України, міжвідомчою робочою групою було опрацьовано та направлено до Кабінету Міністрів України Стратегію інтегрованого управління кордонами на період до 2025 р., яку схвалено Урядом 24.07.2019 р. [2]. Під інтегрованим управлінням кордонами розуміється державний механізм із забезпечення захисту національних інтересів на державному кордоні та створення розумного балансу між захистом кордону від транскордонної злочинності та безпекою для законної діяльності.

Стратегія інтегрованого управління кордонами містить національно адаптовані кращі європейські практики на основі європейських принципів інтегрованого управління кордонами за напрямками: охорона державного кордону, пропуск в установленому порядку через державний кордон осіб, транспортних засобів і вантажів, здійснення запобіжних заходів із протидії транскордонній злочинності; охорона суверенних прав України у виключній (морській) економічній зоні; аналіз ризиків із використанням спільної інтегрованої моделі аналізу ризиків держав-членів ЄС на національному та міжнародному рівнях; координація діяльності компетентних державних органів під час вжиття заходів із реалізації державної політики у сфері інтегрованого управління кордо-

нами; співробітництво компетентних державних органів із забезпечення безпеки і відкритості державного кордону та обміну інформацією; міжнародне співробітництво з компетентними органами іноземних держав, міжнародними організаціями та установами; оперативно-розшукова діяльність та досудове слідство з метою запобігання, виявлення, документування і розслідування транскордонних злочинів, протидії нелегальній міграції, торгівлі людьми тощо; реалізація та укладення (приєднання до) міжнародних договорів у сфері реадмісії, а також забезпечення взаємодії компетентних органів під час здійснення процедур реадмісії; облаштування державного кордону, створення суцільної зони спостереження на морській ділянці державного кордону, впровадження сучасних засобів здійснення контролю, спостереження та інформаційних технологій; впровадження механізму контролю якості виконання завдань інтегрованого управління кордонами з використанням європейських стандартів щодо його моніторингу та оцінки; ефективне використання ресурсів компетентними державними органами з реалізації державної політики у сфері інтегрованого управління кордонами [3].

Наступним кроком визначено ретельне дотримання плану заходів із реалізації Стратегії інтегрованого управління кордонами на період до 2025 р., який має бути розроблений та гармонізований із процесом бюджетного планування.

Стратегією інтегрованого управління кордонами на період до 2025 р. визначено перелік стратегічних цілей та завдань із реалізації державної політики в цій сфері. Серед них – координація діяльності у сфері інтегрованого управління кордонами та міжвідомча взаємодія. Координація діяльності та співробітництва компетентних державних органів у сфері інтегрованого управління кордонами полягає в послідовному запровадженні законодавчих та політичних ініціатив в інтересах державної політики у сфері інтегрованого управління кордонами. Для об'єднання і систематизації зусиль, досягнення загальної мети діяльність суб'єктів інтегрованого управління кордонами потребує постійної координації. Для ефективної координації необхідно запровадження певних механізмів, які забезпечували б ефективну співпрацю цих суб'єктів. Одним із завдань щодо удосконалення механізму координації діяльності та забезпечення високого рівня співпраці суб'єктів інтегрованого управління кордонами визначено запровадження механізму щорічного планування та координації.

Для досягнення визначених стратегічних цілей та завдань реформ у сфері забезпечення безпеки державного кордону України необхідна наявність та чітке функціонування відповідних державних механізмів. До них належать організаційно-правові механізми стратегічного планування, впровадження та функціонування яких нині має певні проблеми.

Як зазначають сучасні дослідники, ефективне функціонування механізмів забезпечення національної безпеки передбачає координацію різних правових і організаційних форм діяльності, спрямованої на забезпечення інтересів держави, суспільства та особистості. Злагодженість у процесі здійснення функцій має забезпечуватися правовим розмежуванням функцій і повноважень державних органів. В організаційному розумінні взаємодія між всіма суб'єктами забезпечення безпеки здійснюється у формі обміну інформацією, спільного планування, та вжиття заходів, взаємного використання сил і засобів в інтересах вирішення загального для суб'єктів цього процесу завдання, організації спеціального моніторингу тощо. Національна безпека є показником стану суспільства, середовища його проживання, що означає здатність суспільства долати вплив руйнівних факторів і адаптуватися до мінливих умов так, щоб зберегти високу якість життя [4, с. 167–168].

Як відомо, у сфері державного управління однією із форм діяльності, спрямованої на забезпечення інтересів держави, суспільства та особистості, є правоохоронна діяльність.

Правоохоронна діяльність у сфері державного управління здійснюється уповноваженими державними установами і організаціями та спрямована на запобігання виникнення умов і причин можливих та вчинених суспільно небезпечних явищ, припинення їх розвитку та ліквідацію наслідків. На державному кордоні України таку діяльність здійснює Державна прикордонна служба України.

Погоджуючись із думкою сучасних дослідників, можна зазначити, що правоохоронна діяльність у сфері державного управління забезпечується: своєчасним прогнозуванням та виявленням тенденцій розвитку криміногенної ситуації; оцінкою ступеню небезпеки злочинності; спроможністю правоохоронних органів своєчасно реагувати на загрози у сфері державного управління, які впливають на національну безпеку з метою їх нейтралізації; постійним удосконаленням правових механізмів та організаційних засад протидії загрозам національним інтересам держави; підви-

щенням рівня взаємодії правоохоронних органів у протидії злочинності; розробленням та впровадженням критеріїв оцінювання діяльності правоохоронних органів; дієвим системним захистом державного управління від протиправних зовнішніх та внутрішніх впливів; якісним здійсненням спеціальної діяльності (розвідувальної, контррозвідувальної) по недопущенню проявів розвідувально-підривної діяльності іноземних спецслужб на території України, впровадженням дієвої системи захисту громадян України від протиправних впливів за її межами; постійним вдосконаленням засобів та технологій забезпечення національної безпеки суб'єктами здійснення правоохоронної діяльності, забезпечення висококваліфікованим персоналом [5].

Виходячи із вищезначеного та зробивши аналіз сучасних досліджень та законодавчої бази з національної безпеки України, зокрема стратегічного планування [6–11], можна констатувати необхідність вирішення актуальних проблем функціонування організаційно-правових механізмів стратегічного планування у сфері забезпечення безпеки державного кордону України.

Отже, актуальні проблеми функціонування організаційно-правових механізмів стратегічного планування у сфері забезпечення безпеки державного кордону України полягають у такому: невисока якість нормативно-правової бази щодо регламентації діяльності суб'єктів національної безпеки України у сфері забезпечення безпеки державного кордону, з урахуванням ризиків та загроз; обмеженість повноважень органів державної влади і місцевого самоврядування щодо застосування ефективних заходів впливу до осіб, які порушують запроваджені режимні обмеження, які передбачені законодавством у контрольованих

прикордонних районах України або на окремих її територіях, зокрема в окремих районах Донецької та Луганської областей та на адмінмежі з тимчасово окупованою територією України АР Крим; недосконалість механізму впровадження додаткових режимних обмежень, які можуть бути введені на період правового режиму воєнного стану; недостатнє врахування сучасного досвіду з протидії російській агресії під час відпрацювання відповідних стратегічних документів щодо подальшого реформування Державної прикордонної служби України.

Висновки. Головною проблемою сьогодення можна вважати недосконалість законодавства України у сфері захисту національних інтересів на державному кордоні, особливо щодо визначення питань, які стосуються державних механізмів із забезпечення стратегічного планування.

При цьому варто наголосити, що процес удосконалення механізмів реалізації державної політики із стратегічного планування у сфері забезпечення безпеки державного кордону України потребує чіткої координації, спрямованої на досягнення загальноєвропейських цілей: ефективне управління міграційними процесами на державному кордоні; реагування на потенційні та наявні загрози; протидія транскордонній злочинності з одночасним дотриманням прав і свобод громадян.

Перспективами подальших досліджень у цьому напрямі доцільно визначити дослідження теоретичних та практичних аспектів щодо забезпечення національної безпеки на державному кордоні України в умовах військової агресії Російської Федерації проти України та в контексті вимог, встановлених Законом України від 21.06.2018 р. № 2469-VIII «Про національну безпеку України».

Список літератури:

1. Стратегія реформування державного управління України на період до 2021 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474 (в редакції розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 грудня 2018 р. № 1102-р). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/tu/474-2016-%D1%80/page>.
2. Стратегія інтегрованого управління кордонами на період до 2025 р. : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 липня 2019 р. № 687-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/687-2019-%D1%80/print>.
3. Стратегію інтегрованого управління кордонами на період до 2025 року схвалено. URL: <https://dpsu.gov.ua/ua/news/Strategiyu-integrovanogo-upravlinnya-kordonami-do-2025-roku-shvaleno/>
4. Ковалів М.В., Іваху В.О. Державно-правовий механізм забезпечення національної безпеки. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. № 4. 2015. С. 162–169.
5. Колеснік В. Т. Розвиток та удосконалення організаційно-правових механізмів державного управління у сфері забезпечення національної безпеки України. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2015. № 12.
6. Євмешкіна О.Л. Теоретично-методологічні засади модернізації системи державного стратегічного планування в Україні : монографія. Київ : УкрСІЧ, 2017. 394 с.

7. Сектор безпеки і оборони України: стратегічне керівництво та військове управління : монографія / Саганюк Ф.В., Фролов В.С., Павленко В.І. та ін.; за заг. ред. І.С. Руснака. Київ : ЦЗ МО та ГШ ЗС України, 2018. 230 с.

8. Цевельов О.В., Жук С.М. Актуальні питання забезпечення прикордонної безпеки України у системі національної безпеки. *Інвестиції : практика та досвід*. 2017. № 10. С. 88–90.

9. Концептуальні засади розвитку системи забезпечення національної безпеки України : аналіт. доп. / Резнікова О.О., Цюкало В.Ю., Паливода В.О., Дрьомов С.В., Сьомін С.В. Київ : НІСД, 2015. 58 с.

10. Системотехніка оцінки воєнної безпеки та ескізного проектування її стратегії / Горбунов Є.А., Пеньковський В.І., Павліковський А.К. та ін.; за заг. ред. Є.А. Горбунова. Київ : Майстер книг, 2015. 185 с.

11. Про національну безпеку України : Закон України від 21 червня 2018 р. № 2469-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19>

12. Про Державну прикордонну службу України : Закон України від 3 квітня 2003 р. № 661-IV. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/661-15?test=XNLMf5x.qwJg5rDwZiYHmW9ZHdlU2sFggkRbI1c>

13. Про державний кордон України : Закон України від 4 листопада 1991 р. № 1777-XII. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1777-12>.

Morochov O.O. ACTUAL PROBLEMS OF FUNCTIONING OF ORGANIZATIONAL-LEGAL MECHANISMS OF STRATEGIC PLANNING IN THE FIELD OF SECURITY OF GOVERNMENT

The article identifies topical problems of functioning of organizational and legal mechanisms of strategic planning in the field of ensuring the security of the state border of Ukraine. In the context of this study, the security of the state border of Ukraine is understood to mean the process of protecting national interests at the state border, as well as being a component of the national security system. At present, Russia's "hybrid" aggression has led to the revision and introduction of significant adjustments to the activities of the border institution of Ukraine, in particular – revision of strategic conceptual documents. The limited capabilities of existing public policy approaches to the organization of the strategic planning process in the field of state border security in Ukraine can lead to inconsistencies in the work of the security and defense components in counteracting existing and potential threats to national interests at the state border. Today, state strategic documents, one of the directions of reforming the State Border Service of Ukraine, have been determined effective coordination of state policy of ministries and departments in the field of state border security. In particular, strategic planning of government policy. For its implementation, it is assumed that there is a quality regulatory framework, including justification of requirements based on careful analysis. The effective functioning of the mechanisms of ensuring national security implies coordination of different legal and organizational forms of activity aimed at ensuring the interests of the state, society and the individual. Based on the analysis of current research and the legislative framework in the field of national security of Ukraine, in particular strategic planning, it is possible to state the necessity of solving urgent problems of functioning of organizational and legal mechanisms of strategic planning in the field of security of the state border of Ukraine. At the same time, the process of improving these mechanisms requires clear coordination aimed at achieving the pan-European goals, which are conditioned by Ukraine's European integration aspirations.

Key words: strategy, strategic planning, state policy, national security, mechanisms of public administration, security of the state border of Ukraine.