

# ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ

УДК 351.746.32 (477)

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-3401.2022.1.14>

**О. О. Морохов**

начальник управління контролю та документального забезпечення  
Департаменту організації роботи, планування та контролю  
Адміністрації Державної прикордонної служби України

## МЕТОДИЧНІ ПІДХОДИ ЩОДО ВИЗНАЧЕННЯ КІЛЬКІСНИХ ТА ЯКІСНИХ ПОКАЗНИКІВ СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ У СФЕРІ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВНОГО КОРДОНУ УКРАЇНИ

*Викладено методичні підходи щодо визначення кількісних та якісних показників стратегічного планування у сфері забезпечення безпеки державного кордону України. Показники сформовані на основі наукових розробок сучасних українських вчених та вимог законодавства.*

*Сучасні трансформації у системі європейської безпеки навколо України обумовлюють необхідність удосконалення стратегічного планування у контексті забезпечення безпеки державного кордону. У той же час, відсутність системної координації дій органів державної влади в реформуванні сектору безпеки і оборони, недостатня наукова обґрунтованість механізмів державного управління в цій сфері та недосконалість методичного забезпечення загострюють цю проблему. Відсутність у державних інституцій ґрунтовної наукової бази та методичного забезпечення ускладнює впровадження на практиці сучасних механізмів забезпечення національних інтересів на державному кордоні, з врахуванням існуючої геополітичної ситуації навколо України.*

*У контексті даного дослідження, під забезпеченням безпеки державного кордону України розуміється процес захисту національних інтересів на державному кордоні, як складова системи національної безпеки. Наразі, на законодавчому рівні ще не визначено чіткого розмежування функцій суб'єктів стратегічного планування, але окреслено завдання та відповідальних за реалізацію державної політики у сфері національної безпеки.*

*Під час стратегічного планування у сфері безпеки державного кордону кількісні характеристики плану задаються у вигляді значень параметрів ситуації кожного компонента, яка існує на момент складання плану. Якісна частина являє собою перелік конкретних заходів з визначенням їх виконавців. Показники моніторингу стратегічного планування є вихідними даними для відпрацювання раціональних управлінських рішень з реалізації державної політики у сфері прикордонної безпеки, а також можуть бути використані для своєчасного впливу на якість і своєчасність здійснення стратегічного планування та реалізації запланованих заходів.*

**Ключові слова:** національна безпека, прикордонна безпека, прикордонна політика, національні інтереси, сектор безпеки і оборони; державний кордон України.

**Постановка проблеми** в загальному вигляді. Високий динамізм сучасних трансформацій безпекового простору навколо України обумовлюють необхідність удосконалення стратегічного планування у сфері безпеки державного кордону. Відсутність систем-

ної координації дій органів державної влади в реформуванні сектору безпеки і оборони, недостатня наукова обґрунтованість механізмів державного управління в цій сфері та недосконалість методичного забезпечення загострюють цю проблему.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.**

Проблеми забезпечення національної безпеки України та ефективності стратегічного планування тісно пов'язані із широким спектром чинників, які досліджували сучасні вчені, зокрема 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, І. Кукін, Д. Кучма, В. Ліпкан, Г. Магась, В. Мандрагеля, 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. Смолянук, Т. Стародуб, В. Телелім, А. Храбан, О. Цевельов, В. Цюкало, В. Чалий, Л. Чекаленко, В. Чорний, М. Шевченко та інші. 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, у тому числі, і безпеки державного кордону.

Аналіз наукових праць згаданих авторів дозволяє стверджувати, що без ґрунтовної наукової бази та методичного забезпечення державним інституціям вкрай важко впроваджувати на практиці сучасні механізми із захисту національних інтересів на державному кордоні, з врахуванням геополітичної ситуації навколо України (тенденцій її змін, світових міграційних процесів, реальних та прогнозних можливостей держави на найближчу та віддалену перспективу тощо).

**Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми.** Наразі, недостатня розробленість методичних засад стратегічного планування у сфері забезпечення безпеки державного кордону України не дозволяє на високому науковому рівні розробити відповідно до чинного законодавства відповідні стратегічні документи. А це може призвести не лише до зниження результативності політики у сфері національної безпеки, а й до конфлікту інтересів між органами державної влади, що безпосередньо та опосередковано опікуються питаннями захисту національних інтересів на кордоні, а також непорозумінь з суміжними державами та міжнародними безпековими організаціями.

У контексті даного дослідження, під забезпеченням безпеки державного кордону України розуміється процес захисту національних інтересів на державному кордоні, як складова системи національної безпеки.

**Мета статті** – викладення методичних підходів щодо визначення кількісних та якісних показників діяльності із стратегічного планування у сфері забезпечення безпеки державного кордону України, ґрунтуючись на наукових розробках сучасних українських вчених та вимог законодавства.

**Виклад основного матеріалу** дослідження. На думку Г. Ситника стратегічні документи у сфері національної безпеки мають бути адміністративно-політичною основою повсякденної діяльності системи державного управління національною безпекою, яка спрямована на досягнення національних цілей, та ефективними організаційно-правовими інструментами зазначеної системи. Саме тому розроблення стратегічних документів із національної безпеки передбачає всебічний аналіз ситуації (позитивні й негативні фактори, наявні та ймовірні можливості системи забезпечення національної безпеки, сили, засоби, ресурси тощо) у контексті доктринальних установок, захисту і реалізації національних інтересів, а також уточнення, виходячи з національних цілей та їх пріоритетності [1, с. 206].

У деяких працях сучасних науковців [2–5] вказується на недосконалість концептуальних засад реформування системи національної безпеки України та на ризики неповного виконання державних стратегічних програм у цій сфері. На їхню думку, основною причиною такого стану справ є відсутність у вищих ешелонах влади єдності поглядів на розуміння проблем національної безпеки та методи їх вирішення.

Варто зазначити, що суб'єкти стратегічного планування у сфері безпеки державного кордону України є похідними системи державного стратегічного планування.

О. Євмешкіна зазначає, що до суб'єктів системи державного стратегічного планування належать:

- держава як політична організація, що здійснює управління країною;
- суспільство, як сукупність індивідів, які проживають на території
- держави й організовані в групи, колективи, об'єднання, партії та інше реагування [6, с. 4].

У Законі України «Про національну безпеку України» чітко визначено суб'єкти національної безпеки [7].

Фактично суб'єкти національної безпеки є одночасно й суб'єктами стратегічного планування у сфері національної безпеки. Безпека державного кордону вважається одним з елементів національної безпеки. Разом з тим, суб'єктів стратегічного планування у сфері безпеки державного кордону значно менше. Їх можна виокремити, виходячи з обов'язків, наданих повноважень і покладених завдань із реалізації основних напрямів державної політики з питань національної безпеки.

Головним державним органом, що реалізує державну політику у сфері безпеки державного кордону України і, водночас, основним суб'єктом, який повинен здійснювати стратегічне планування у цій сфері, є Державна прикордонна служба України. Крім неї участь у заходах, пов'язаних з припиненням збройних конфліктів та інших провокацій на державному кордоні, а також щодо недопущення масового переходу кордону з території суміжних держав бере Національна гвардія України, на яку покладено завдання із захисту державного кордону [8].

Сприяти в охороні державного кордону України визначено Службу безпеки України [9], на яку покладено завдання щодо вирішення питань та участі у розробці заходів, що стосуються в'їзду в Україну та виїзду за кордон, перебування на її території іноземців і осіб без громадянства, дотримання прикордонного режиму і митних правил, прийняття рішень про заборону в'їзду в Україну іноземцям або особам без громадянства, про скорочення строку тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства на території України, про примусове повернення іноземців або осіб без громадянства до країн походження або третіх країн.

До посилення охорони державного кордону, захисту суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні та на континентальному шельфі та їх правового оформлення можуть залучатися Збройні сили України [10], що також робить їх одним із суб'єктів стратегічного планування у сфері безпеки кордону.

Законодавством не визначено чіткого розмежування функцій суб'єктів стратегічного планування, але окреслено завдання та відповідальних за реалізацію державної політики у сфері національної безпеки.

Систематизувати стратегічне планування у сфері безпеки державного кордону, визначити основні напрями і принципи мала б Стратегія національної безпеки України, але вона здебільшого має декларативний характер. Так, нею визначено напрями та завдання реформування й розвитку сектору безпеки і оборони. Зокрема, забезпечити розвиток та удосконалення загальнодержавної системи захисту державного кордону, імплементацію європейських стандартів прикордонної безпеки, скоординувати діяльність державних органів України та військових формувань для системного розвитку інтегрованого управління кордонами [11]. Проте, механізми і сама принципова модель досягнення цих цілей не описані. Разом з тим, в Стратегії інтегрованого управління кордонами на період до 2025 року прописані стратегічні цілі та завдання щодо створення системи інтегрованого управління кордонами та запровадження європейських стандартів у цій сфері, що дозволяє вибудувати певну модель саме за цим напрямом [12].

Загальним об'єктом державного стратегічного планування виступає держава. Відповідно об'єктом стратегічного планування у сфері безпеки державного кордону є державний кордон та суверенні права України.

Діяльність суб'єктів стратегічного планування у сфері безпеки державного кордону спрямована на створення нових сприятливих можливостей для розробки більш досконалих управлінських систем. Тому стратегічне планування має передбачати об'ґрунтовані заходи для досягнення визначених цілей, у яких повинен враховуватись потенціал відповідних суб'єктів, що забезпечують безпеку державного кордону.

Для формування стратегічного плану необхідно визначити параметри діяльності, що використовують суб'єкти стратегічного планування. Тут, як відомо, кожна система має свої параметри, які визначають її існування.

Г. Ситником, В. Абрамовим та Л. Шипіловою запропоновано використовувати кількісні та якісні оцінки для описання параметрів діяльності суб'єктів стратегічного планування [13, с. 5].

Кількісні показники формуються як оцінки значення параметру. Для кожного параметра можуть бути встановлені коефіцієнти важливості. Кількісні оцінки дають змогу розрахувати по кожному суб'єкту, рівень його потенціалу, слабких сторін, можливостей і загроз.

Таким чином, під кількісними показниками розуміють завдання, а якісними – орієнтири, конкретні параметри кожного компоненту. Орієнтир – це більш віддалена частина мети, яку прагне досягти суб'єкт стратегічного планування шляхом розробки стратегічного плану. Визначення мети – це більш конкретний рівень прийняття рішень, що вимагає вироблення відповідних стратегічних завдань у кількісній формі.

Під час відпрацювання кількісних параметрів варто дотримуватись такої послідовності:

- аналіз цілей і поставленої мети;
- визначення результатів, які необхідно досягнути;
- доступне формулювання завдань і критеріїв їх виконання з метою недопущення конфлікту;
- встановлення конкретних часових меж досягнення результатів;
- визначення порядку контролю і звітності.

Цілі й завдання завжди мають бути взаємоузгоджені.

У документах Державної прикордонної служби України щодо стратегічного планування, зокрема, щорічних Стратегічних бюлетенях прикордонної безпеки (Білі книги) окреслюються наступні завдання:

- проведення заходів щодо підготовки органів і підрозділів прикордонного відомства до охорони тимчасово неконтрольованих ділянок державного кордону після відновлення територіальної цілісності України та виконання завдань, визначених Стратегією національної безпеки України, Концепцією розвитку сектору безпеки і оборони України, Стратегічним оборонним бюлетенем України;

- підвищення рівня боєздатності органів прикордонного відомства та їх спроможності з виконання завдань із захисту державного кордону, адмінмежі з тимчасово окупованою територією АР Крим та виконання завдань у складі Об'єднаних сил;

- підготовка Державної прикордонної служби України до участі в територіальній обороні, у стримуванні і відсічі збройної агресії, відновлення охорони і захисту державного кордону після повернення тимчасово окупованих територій України;

- участі у стримуванні та відсічі збройних сил Російської Федерації на території окремих районів Донецької та Луганської областей. Підготовка Державної прикордонної служби України до відновлення охорони державного кордону;

- удосконалення нормативно-правового регулювання оперативно-службової діяльності орга-

нів і підрозділів охорони державного кордону, адаптація чинних законодавчих актів з питань охорони державного кордону до сучасних реалій, впровадження інтегрованого управління кордонами;

- інженерно-технічне облаштування ділянки українсько-російського державного кордону, територій в районі проведення операцій Об'єднаних сил та адмінмежі АР Крим;

- модернізація відомчої системи висвітлення надводної обстановки та створення суцільної зони спостереження на морській ділянці державного кордону, розвиток взаємодії з Військово-морськими силами України;

- удосконалення системи комплектування особовим складом на основі поєднання екстериторіального і територіального принципів, утримання укомплектованості прикордонних підрозділів на рівні, що забезпечуватиме виконання завдань за призначенням;

- уніфікацію та технічне переоснащення органів управління та органів охорони державного кордону засобами зв'язку та інформатизації, сучасними зразками озброєння і військової техніки;

- оновлення та модернізація корабельно-катерного складу Морської охорони та парку авіаційної техніки;

- формування сучасної системи матеріально-технічного забезпечення, ефективного управління матеріальними ресурсами;

- забезпечення соціального захисту військовослужбовців, ветеранів та членів їх сімей, а також працівників прикордонного відомства;

- підвищення ефективності системи запобігання та протидії корупції;

- підвищення рівня довіри населення до Державної прикордонної служби України та її персоналу, формування ефективного механізму комунікацій з громадськістю та використання її потенціалу в реалізації державної політики у сфері безпеки державного кордону України;

- розширення прикордонного та міжнародного співробітництва, виконання заходів Європейської інтеграції та співпраці з НАТО. Залучення міжнародної технічної допомоги.

Якісні показники діяльності суб'єктів стратегічного планування у сфері безпеки державного кордону визначаються шляхом відслідковування порядку виконання завдань стратегічного плану, а за потреби і внесення коректив. Для цього здійснюється моніторинг виконання стратегічного плану, порядок якого розробляється

до того, як розпочнеться реалізація самого стратегічного плану.

Дані моніторингу порівнюють з цілями й критеріями виконання визначених завдань, що дає можливість оцінювати ефективність і результативність вжитих заходів. Оцінювання дозволяє зрозуміти наскільки сумісний відпрацьований стратегічний план з ресурсами, можливостями навколишнього середовища, чи допомагає стратегічний план вирішити поставлені завдання.

Ці показники допомагають упевнитися, що сплановані заходи реалізуються за графіком та є ефективними, а також установити необхідність їх корегування.

Для моніторингу, зазвичай, застосовуються такі показники, як співвідношення внесок-результат, а також показники результативності та впливу. Також здійснюється розподіл на внутрішній та зовнішній моніторинг стратегічного планування. Такий підхід дозволяє провести ретельний аналіз якісних параметрів.

Внутрішній моніторинг здійснюється для нагляду за станом виконання заходів стратегічного планування, проведення аналізу їх виконання, використання досягнутих результатів, висновків та пропозицій під час наступних циклів стратегічного планування, а також оперативного втручання у вирішення пріоритетних завдань реалізації програмних і планових заходів.

Зовнішній моніторинг процесів стратегічного планування здійснюється для розвитку вітчизняної методології планування з урахуванням міжнародного досвіду.

Моніторингу підлягають офіційні документи, наукові публікації, матеріали конференцій та семінарів.

Прикладом якісних характеристик параметрів діяльності Державної прикордонної служби України, як суб'єкту стратегічного планування у сфері безпеки державного кордону, може бути визначення за результатами моніторингу та оцінки таких параметрів, як:

– інноваційна сприйнятливість (можливість реалізації завдань, через створення і використання нових наукових ідей);

– гнучкість (здатність до переорієнтації на виконання інших видів діяльності без кардинальних змін системи);

– сталість або змінність (рівень здатності до рутинних або змінних за своєю сутністю робіт).

Моніторинг виконання заходів стратегічного планування здійснюється як за результатами виконання, так і в процесі виконання заходів стра-

тегічного планування відповідальними виконавцями, розпорядниками коштів бюджетних програм, керівниками державних цільових програм, науковими підрозділами Державної прикордонної служби України та громадськими організаціями.

Відкриті результати моніторингу заходів стратегічного планування в прикордонному відомстві України відображаються у звітах та аналітичних матеріалах, які у визначений період подаються до Офісу Президента України, Уряду, МВС України, Міністерства оборони України, Апарату РНБО тощо.

**Висновки.** Таким чином, під час стратегічного планування у сфері безпеки державного кордону кількісні характеристики плану задаються у вигляді значень параметрів ситуації кожного компонента, яка існує на момент складання плану. Якісна частина являє собою перелік конкретних заходів з визначенням їх виконавців. Показники моніторингу стратегічного планування є вихідними даними для відпрацювання раціональних управлінських рішень з реалізації державної політики у сфері безпеки державного кордону, а також можуть бути використані для своєчасного впливу на якість і своєчасність здійснення стратегічного планування та реалізації запланованих заходів.

Перспективами подальшого розвитку в цьому напрямі доцільно вважати роботу щодо удосконалення стратегічного планування у сфері забезпечення безпеки державного кордону у межах системного розвитку інтегрованого управління кордонами. Що потребує всебічного аналізу практичного досвіду державних інституцій із імплементації сучасних пропозицій у законодавчі документи органів державної влади, які регламентують діяльність у сфері захисту національних інтересів України на державному кордоні.

#### **Список використаної літератури:**

1. Государственное управление в сфере национальной безопасности : словарь-справочник / под общ. ред. Г. П. Сытника. Киев : НАДУ, 2012. 496 с.
2. Концептуальні засади розвитку системи забезпечення національної безпеки України : аналіт. доп. / О. О. Резнікова та ін. Київ : НІСД, 2015. 58 с.
3. Сектор безпеки і оборони України: стратегічне керівництво та військове управління : монографія / Саганюк Ф. В. та ін. ; за заг. ред. І. С. Руснака. Київ : ЦЗ МО та ГШ ЗС України, 2018. 230 с.
4. 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.
5. Системотехніка оцінки воєнної безпеки та ескізного проектування її стратегії / Горбунов Є. А. та ін. ; за заг. ред. Є. А. Горбунова. Київ : Майстер книг, 2015. 185 с.
  6. Аналіз теоретичних напрацювань щодо державного стратегічного планування. *Публічне управління та митне адміністрування*. 2015. № 2. С. 7–13.
  7. Про національну безпеку України : Закон України від 21 черв. 2018 р. № 2469-VII. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19> (дата звернення: 09.01.2022).
  8. Про Національну гвардію України : Закон України від 13 бер. 2014 р. № 876-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/876-18> (дата звернення: 09.01.2022).
  9. Про Службу безпеки України : Закон України від 25 бер. 1992 р. № 2229-XII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua> (дата звернення: 10.01.2022).
  10. Про Збройні Сили України : Закон України від 06 груд. 1991 р. № 1934-XII. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1934-12> (дата звернення: 10.01.2022).
  11. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року «Про Стратегію національної безпеки України» від 14 вер. 2020 р. № 392/2020 : Указ Президента України від 14 вер. 2020 р. № 392/2020. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/3922020-35037> (дата звернення: 11.01.2022).
  12. Про схвалення Стратегії інтегрованого управління кордонами на період до 2025 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 лип. 2019 р. № 687-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/687-2019-%D1%80#Text> (дата звернення: 11.01.2022).
  13. Технологія стратегічного планування у сфері національної безпеки / Г. П. Ситник, В. І. Абрамов, Л. М. Шипілова ; за заг. ред. Г. П. Ситника. Київ : НАДУ, 2013. 48 с.

**Morochov O. O. Methodical approaches to determining quantitative and qualitative indicators of strategic planning in the field of security of the state border of Ukraine**

*Methodical approaches to determining the quantitative and qualitative indicators of strategic planning in the field of security of the state border of Ukraine are presented. Indicators are formed on the basis of scientific developments of modern Ukrainian scientists and legal requirements.*

*Modern transformations in the European security system around Ukraine necessitate the improvement of strategic planning in the context of ensuring the security of the state border. At the same time, the lack of systematic coordination of public authorities in reforming the security and defense sector, the lack of scientific validity of public administration mechanisms in this area and the imperfection of methodological support exacerbate this problem. The lack of sound scientific base and methodological support in state institutions complicates the implementation in practice of modern mechanisms to ensure national interests at the state border, taking into account the current geopolitical situation around Ukraine.*

*In the context of this study, ensuring the security of the state border of Ukraine means the process of protecting national interests at the state border as part of the national security system. At present, at the legislative level, there is no clear delineation of the functions of the subjects of strategic planning, but the tasks and those responsible for the implementation of state policy in the field of national security have been outlined.*

*During strategic planning in the field of state border security, the quantitative characteristics of the plan are set in the form of values of the parameters of the situation of each component that exists at the time of the plan. The qualitative part is a list of specific activities with the definition of their performers. Strategic planning monitoring indicators are the starting point for working out rational management decisions on the implementation of state policy in the field of border security, and can be used to timely influence the quality and timeliness of strategic planning and implementation of planned activities.*

**Key words:** *national security, border security, border policy, national interests, security and defense sector; state border of Ukraine.*