



УДК 35.07:351.86:355.45

Крук Сергій Іванович

докторант навчально-науково-виробничого центру
Національного університету цивільного захисту України,
кандидат педагогічних наук

ПЛАНУВАННЯ У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

***Анотація.** У статті здійснено аналіз функцій державного управління у сфері національної безпеки. Серед особливостей цього управління запропоновано виокремлювати комплексне застосування прогнозування та планування національної безпеки, а також їх організаційно-правове забезпечення.*

***Ключові слова:** державне управління, система, інституційна діяльність, національна безпека, планування*

Kruk S.I. Planning in the sphere of national security in Ukraine

***Annotation.** The scientific framework concerning the advantages of functions of state management in the sphere of national security was analyzed. It was determined to allocate among them the following elements: comprehensive application of forecasting and planning of national security, as well as their organizational and legal support.*

***Key words:** public administration, system, institutional activity, national security, planning.*

Постановка проблеми в загальному вигляді. Слід зазначити, що здебільшого наукові дослідження у сфері національної безпеки України присвячено певним проблемам формування політики нашої країни. Зважаючи на міждисциплінарний характер науки «Публічне управління та адміністрування», можемо наполягати на потребі застосування її положень для консолідованого розгляду однієї з визначальних функцій державного управління у сфері забезпечення національної безпеки – планування. Усе це зумовлює актуальність теми дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналізу та розв'язанню проблем державного управління в контексті забезпечення системи національної безпеки присвячено наукові роботи О. Борисенко, С. Белої, А. Дегтяра, С. Домбровської, О. Євсюкова, О. Іляш, В. Коврегін, С. Майстра, С. Полторака, А. Помази-Пономаренко, І. Приходька,



В. Садкового, Г. Ситника, В. Степанова, Д. Юрковського та ін. [1; 3].

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми.

Не применшуючи напрацювань і наукових здобутків цих науковців, відзначимо, що існує потреба комплексного дослідження функцій державного управління у сфері забезпечення національної безпеки, зокрема тих функцій, з яких починається реалізація управління.

Формулювання цілей статті. Отже, метою статті є ґрунтовне дослідження визначальної функції державного управління щодо забезпечення національної безпеки України, тобто планування.

Виклад основного матеріалу. Державне управління становить собою циклічний процес. Виконання однієї його функції змінюється іншою: планування – організацією, а та – координацією, і потім усе відбувається спочатку [1]. При цьому спостерігається взаємне доповнення зазначених функцій державного управління. Так, елементи однієї з них можна знайти під час виконання іншої функції. Тому важливо розглядати в комплексі питання реалізації державно-управлінських функціоналів, тобто з урахуванням планування, організації, мотивації та контролю.

Окремі аспекти інституційного та правового регулювання у сфері безпекової діяльності України розглядали у своїх дослідженнях М. Баймуратов, Ю. Барабаш, М. Білоусова, С. Войцеховська, І. Домбровський, С. Домбровська, І. Грицяк, В. Горбулін, О. Євсюков, А. Зленко, Д. Карамішев, А. Качинський, В. Кравченко, С. Полторак, О. Рафальський, В. Садковий, Є. Тихонова, Л. Чекаленко та інші [1; 3]. Водночас потрібно провести комплексне дослідження наукових засад інституційного забезпечення державного управління у сфері національної безпеки, що охоплює здійснення планування в цій сфері, якому передують здійснення прогнозування. Щодо прогнозування, то воно стало предметом наших досліджень у межах інших наукових напрацювань.



Новий Закон України «Про національну безпеку України» [2] принципово відрізняється в підходах до планування в означеній сфері. Підставою для цього є зміни, які відбуваються в безпековому середовищі (усередині країни, на її кордонах та в ситуації із сусідніми державами), а також через наявні економічні й фінансові можливості нашої держави. Хоча слід відзначити, що вжиття комплексних змін щодо стратегічного планування в системі забезпечення національної безпеки передбачено було свого часу указами Президента України «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»» від 05.01.2015 року та «Про Стратегію національної безпеки України» від 26.05.2015 року № 287/2015 [2]. У них було закріплено, що одними з найважливіших заходів держави в забезпеченні національної безпеки є такі:

- оновлення доктринальних і концептуальних підходів до забезпечення національної безпеки;
- функціональна оптимізація;
- створення ефективної державної системи кризового реагування.

З огляду на потребу системного вирішення зазначених проблем було ухвалено новий Закон України «Про національну безпеку України» [2]. На думку його авторів, він має сприяти закріпленню впровадження програмно-цільового методу в практику оборонного, зокрема бюджетного, планування із застосуванням методу, орієнтованого на можливості. Цей підхід активно використовується в процесі планування у сфері безпеки й оборони таких економічно розвинених країн, як США, Канади, Австралії та ін. [4].

Принагідно зазначимо, що в розробленні оборонних планів, наприклад Австралії, «можливості» розглядаються як досягнення бажаного ефекту в певному середовищі впродовж конкретного періоду часу й підтримання його впродовж установленого періоду [там само]. Ця модель



планування передбачає забезпечення «достатності», «взаємозв'язку» і «балансу» компонентів безпекового потенціалу. При цьому його формування потребує узгодженого розвитку людського і матеріального компонентів, а також планування в коротко-, середньо- і довгостроковій перспективі. Зазначений підхід реалізується через відповідні державні програми.

Згідно з новим Законом України «Про національну безпеку України» [2] передбачено здійснення довгострокового планування, тобто на понад 5 років. У попередньому законодавчому акті [2] містилася норма, що встановлювала термін у 12 років на здійснення такого планування.

Відповідно до останніх змін [2] планування може бути середньостроковим (до п'яти років) і короткостроковим (до трьох років). Воно має бути зреалізовано насамперед у межах таких правових документів: 1) Стратегії національної безпеки; 2) Стратегії воєнної безпеки; 3) Стратегії громадської безпеки та цивільного захисту (розроблюється МВС на виклики і загрози цивільному населенню та їх попередження); 4) Стратегії розвитку оборонно-промислового комплексу (її подає центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну військово-промислову політику); 5) Національної розвідувальної програми (відповідальним за розроблення та виконання є координаційний орган з питань розвіддіяльності) [2].

Отже, сьогодні в Україні створено умови на законодавчому рівні, що в межах права врегульовують (у значенні детермінації) процеси прогнозування та планування. Ці процеси стосуються як компонентів сектору безпеки, так й оборони. Реалізуючи завдання Закону України «Про національну безпеку України» [там само] щодо забезпечення розвитку сектору безпеки й оборони як цілісного функціонального об'єднання, керованого з єдиного центру, виникає потреба розроблення й



запровадження єдиної системи прогнозування та планування у сфері забезпечення національної безпеки.

Зважаючи на положення стратегічного планування [1], відзначимо, що означена система має охоплювати такі основні процеси:

- збір й аналіз інформації за широким спектром сфер національної безпеки;

- виявлення й оцінювання її ризиків і загроз;

- аналіз стану функціонування складових сектору безпеки й оборони, а також результатів виконання планів і заходів розвитку за попередній період;

- визначення тенденцій у межах прогнозів розвитку ситуації в безпековій сфері у коротко-, середньо- і довгостроковій перспективі;

- розроблення документів стратегічного планування, зокрема плану розвитку сектору безпеки й оборони, і, що важливо, узгодження їх із планами соціально-економічного розвитку держави, а також із бюджетним законодавством;

- управління ризиками у сфері забезпечення національної безпеки;

- оновлення стратегічних документів і планів держави у сфері забезпечення нацбезпеки й оборони з урахуванням вимог часу.

Запровадження такого підходу дозволить більш чітко визначати засади, цілі й основні завдання державної політики у сфері національної безпеки й оборони, пріоритети і напрямки розвитку сил у цій сфері з урахуванням наявних загроз та економічних можливостей держави. Власне кажучи, слід забезпечити комплексне виконання функцій державного управління, які доповнюють одна одну. При цьому важливим є дотримання принципу послідовності та єдності реалізації таких функцій, насамперед прогнозної та планувальної.

Базовим принципом планування та прогнозування сфери



національної безпеки має стати принцип системності, за якого вона розглядається як єдиний об'єкт прогнозування і планування. На практиці цей процес має включати:

1) періодичні огляди сектору національної безпеки й оборони, що визначили б та уточнювали їх цілі, а також пріоритети державної політики в цій сфері та шляхи її реалізації;

2) організацію взаємодії державних органів, наукових установ та неурядових організацій, у результаті якої буде регулярно здійснюватися оцінювання ризиків, викликів і загроз нацбезпеці, а також ухвалюватися рішення, спрямовані на корегування заходів, уточнення обов'язків щодо реалізації поставлених завдань;

3) прозорий процес розподілу ресурсів і контролю за їх використанням.

Реалізації цих процесів і підготовці документів довгострокового планування має передувати проведення комплексного дослідження сектору безпеки й оборони, на основі результатів якого й з урахуванням затверджених прогнозних фінансових показників готується Стратегічний бюлетень сектору безпеки та оборони України. Порядок проведення комплексного дослідження й основні вимоги до нього мають бути чітко регламентовані. Слід передбачати проведення комплексного огляду (обмеженого в часі) та дальшу організацію довгострокового планування не силами тимчасових робочих груп, а на постійній основі, через моніторинг загроз національній безпеці, розроблення можливих прогнозів розвитку подій, визначення спроможностей, потрібних для виконання поставлених завдань.

Важливим при цьому є забезпечення взаємної відповідності документів довгострокового, середньострокового та короткострокового стратегічного планування у сфері національної безпеки, а також тісний їх



зв'язок із загальнодержавним процесом стратегічного планування. Така відповідність може бути забезпечена через розроблення порядку періодичного уточнення окремих положень документів середньо- та довгострокового планування з урахуванням щорічних результатів виконання завдань розвитку сил і засобів сектору безпеки й оборони, зміни безпекового середовища та реальних можливостей бюджету. Для цього можна передбачити проведення вибіркового оглядів окремих складових сектору безпеки й оборони України, зокрема в межах проведення громадської експертизи.

Слід зазначити, що важливим є дослідження методичної бази реалізації функцій державного управління у сфері національної безпеки, тобто методів. Вони становлять собою різні способи, прийоми та засоби цілеспрямованого, організаційного впливу суб'єктів державного управління на об'єкт з метою забезпечення його розвитку. Зважаючи на предмет нашого дослідження, об'єктом державного впливу є сфера національної безпеки. Методи державного управління виражають змістовно-функціональний бік управлінського впливу, тому їх, як правило, застосовують у нормативно-правових актах. Дослідження законодавчої бази у сфері національної безпеки дозволяє стверджувати, що методична база реалізації планування є недостатньо скорегованою з методичною базою здійснення прогнозування. Водночас методи державного впливу визначають його якісний бік, тому вдосконалювати його та підвищувати результативність слід починати з удосконалення методичної бази, тобто з уточнення методів і засобів державного управління.

Висновки з даного дослідження. У підсумку ми дійшли висновку, що документи стратегічного планування у сфері національної безпеки України мають затверджуватися лише за наявності відповідного фінансового забезпечення. Ураховуючи багаторівневий і комплексний



характер стратегічного планування і прогнозування у сфері забезпечення національної безпеки (визначеного в Законі України «Про національну безпеку України» [2]), потрібно запровадити належну підготовку та перепідготовку фахівців у цій галузі, а також передбачати створення відповідних структурних підрозділів у кожному суб'єкті стратегічного планування і постійно діючих міжвідомчих робочих груп. Крім того, важливо залучати до цих процесів представників наукових кіл й академічної спільноти. Проте головне – це забезпечення виконання зазначених стратегічних документів держави.

Перспективи подальших розвідок. Процес змін не закінчується ухваленням стратегічних документів. Без їх ефективного впровадження важливі проблеми так і залишаться не розв'язаними. Тому процес їх упровадження слід розглядати як продовження циклу стратегічних змін у напрямку його кінцевої мети, а саме: урегулювання проблем у сфері національної безпеки, що насамперед стали причиною проведення означених змін. Принагідно зазначимо, що потребують окремого дослідження організаційно-правові засади прогнозування та планування у сфері забезпечення національної безпеки, а також аспекти їх взаємопов'язаності та методичний інструментарій застосування.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Горбулін В. П. Стратегічне планування: вирішення проблем національної безпеки : монографія / В. П. Горбулін, А. Б. Качинський. – К. : НІСД, 2010. – 288 с.
2. Законодавство [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua.
3. Домбровська С. М. Інституціональна державна політика соціально-економічного розвитку регіонів України в умовах ризиків : монографія / С. М. Домбровська, А. Л. Помаза-Пономаренко, Р. Т. Лукиша. – Харків: НУЦЗУ, 2018. – 216 с.
4. 2006 – Defence Capability Development Manual. Australian Government, Department of Defence [Electronic resource]. – Access mode: www.defence.gov.au/publications/dcdm.pdf.



Statement of the problem. The question of creation of the system of state administration in the field of national security of Ukraine is a natural response to the tendencies and the functions of state administration in this field. That is why it is so important to comprehensively study the elements and the directions of development of this system, and in particular, functions.

Urgency. The works by S. Andreiev, A. Bilousov, S. Dombrovska, V. Sadkovyi and others are devoted to the analysis and solution of the problems of state administration in the context of provision of national security.

The purpose of the article is the determination of the planning as function of public administration concerning the provision of national security in Ukraine.

Our task was to study – to describe the necessity of solving scientific and practical task as for working through the evaluation of institutional functions of public administration concerning the provision of national security.

Summary. It was defined that the goal of the state administration in the field of national security of Ukraine is to carry out effective activities by the state in the field of domestic and foreign policy under different conditions. The security policy implementation in the field of foreign policy requires the effective realization of functions of state administration and the renovation of the state's legislation, while in the field of domestic policy, it happens in the context of adherence to the requirements of the National Security Strategy of Ukraine, the Law of Ukraine "On National Security of Ukraine," etc.

Conclusions and outcomes. Thus, the system of state administration in the field of national security is a complex notion, the meaning of which covers the following key components:

- 1) subjects and objects of state administration, or the field of national security;
- 2) administrative activity (process), or specific functions (forecasting,



planning).

Taking into account the indicated above, the viewpoint that the national security is determined by the processes of institutionalization is defended. They, in turn, are ensured by such elements of the system of state administration as functions (forecasting and planning).