

УДК 35.07:351.86:355.45

Садковий Володимир Петрович

ректор Національного університету цивільного захисту України,
доктор наук з державного управління, професор

Крук Сергій Іванович

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

ПЕРСПЕКТИВИ ВПРОВАДЖЕННЯ СТРАТЕГУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ ЯК ЗАСОБУ ЙОГО ІНСТИТУЦІЙНОГО РОЗВИТКУ

***Анотація.** У статті визначено особливості застосування стратегування як засобу державного управління у сфері національної безпеки України. Серед особливостей цього засобу запропоновано виокремлювати його комплексність, науковість, ефективність тощо.*

***Ключові слова:** державне управління, інституційна діяльність, національна безпека, засоби, стратегування.*

Sadkovyi Volodymyr, Kruk Serhii. Prospects of implementation of state governance strategy in the national security of Ukraine as a means of its institutional development

***Annotation.** The scientific framework concerning the advantages of features of the application of strategic planning as a means of public administration in the field of national security in Ukraine was allocated. It was determined to allocate among them its complexity, scientific, efficiency, etc.*

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

Постановка проблеми в загальному вигляді. Наукові розробки у сфері національної безпеки України спрямовано на визначення та вирішення проблем, пов'язаних зі здійсненням відповідної внутрішньої та зовнішньої політики держави. Це зумовлено низкою причин (важливістю забезпечення стабільного її функціонування, потребою її утвердження як надійного партнера тощо, розвитком глобалізаційних, інформаційних, трансформаційних та інших процесів). Зважаючи на це й ураховуючи останні законодавчі нововведення у сфері національної безпеки, можемо наполягати на потребі здійснення консолідованого розгляду одного із

визначальних засобів державного управління у сфері забезпечення такої безпеки – стратегування, що зумовлює актуальність теми дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Особливості державного управління у сфері забезпечення системи безпеки, зокрема національної, визначали науковці О. Борисенко, С. Белай, В. Горбулін, А. Дегтяр, С. Домбровська, Ю. Древаль, О. Євсюков, О. Іляш, А. Качинський, В. Коврегін, О. Крюков, Н. Нижник, С. Полторак, О. Радченко, Г. Ситник, Д. Сноу, В. Степанов, М. Такахаші, Д. Юрковський та ін. [1; 3; 5-8].

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Не применшуючи напрацювань і наукових здобутків цих учених, можемо зауважити, що на сучасному етапі розвитку науки «Публічне управління та адміністрування» важливим є комплексне визначення особливостей і тенденцій упровадження стратегування державного управління у сфері національної безпеки України в межах планування та прогнозування.

Формулювання цілей статті. Отже, метою статті є ґрунтовне дослідження перспектив упровадження стратегування державного управління у сфері національної безпеки України як одного з визначальних його засобів.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до статті 1 Закону України «Про національну безпеку України» [2] з метою забезпечення такого виду безпеки здійснюється планування. У сфері національної безпеки під ним законодавець розуміє функцію державного управління щодо визначення пріоритетів, завдань і заходів із забезпечення такої безпеки України. Державне управління в цій сфері передбачає забезпечення збалансованого розвитку складових сектору безпеки й оборони на основі оцінки безпекової обстановки та врахування фінансово-економічних можливостей держави (стаття 1). При цьому планування у сферах національної безпеки й оборони класифікують залежно від строків

реалізації на довгострокове (понад п'ять років), середньострокове (до п'яти років) та короткострокове (до трьох років) (частина третя статті 25).

Згідно з частиною першою статті 25 аналізованого Закону [там само] планування у сфері національної безпеки здійснюється через розроблення стратегій, концепцій, програм, планів розвитку органів сектору безпеки й оборони, а також управління ресурсами й ефективного їх розподілу. Слід зазначити, що планування у сферах національної безпеки й оборони здійснюється відповідно до таких принципів, як цілісність, узгодженість, системність планування у секторі національної безпеки й оборони, урахування пріоритетів і обмежень, установлених державними програмами, планами та прогнозними документами (частина друга статті 25).

Водночас наголосимо, що на законодавчому рівні слід конкретизувати, що одним із принципів планування у сфері національної безпеки й оборони є також його стратегічність. Підставою для такого твердження є сутнісне наповнення понять «національна безпека», «планування» і «стратегування» (див. наукові праці [1; 5-8]).

Власне кажучи, державне управління становить собою циклічний процес, що передбачає планування, організацію, мотивацію, моніторинг, аналіз і корегування. Виконання цих функцій відбувається в межах послідовної реалізації кожної з них через зміну одна одної (планування передуює організації, а вона, своєю чергою, – мотивації тощо) [1]. Таким чином, можемо спостерігати взаємне доповнення зазначених державно-управлінських функцій. Принагідно зазначимо, що елементи однієї з цих функцій можна побачити під час реалізації іншої державно-управлінської функції. З огляду на це важливим є комплексний розгляд усіх аспектів реалізації державно-управлінських функцій, починати який слід з аналізу особливостей планування.

Водночас, взаємне проникнення державноуправлінських функціоналів можемо побачити під час аналізу принципів планування в секторі національної безпеки й оборони. До них законодавець також відносить «демократичний цивільний контроль за цим сектором, відкритість інформації про державну політику, стратегічні документи, цілі, пріоритети і завдання планування, прозорість та підзвітність використання ресурсів» [2, частина друга статті 25].

Слід констатувати, що чинний Закон України «Про національну безпеку України» відрізняється від попередніх правових документів у цій сфері регулювання тим, що передбачає застосування оновлених підходів до планування у сфері національної безпеки. Обґрунтування цих підходів зумовлено тим, що в Україні останнім часом актуалізувалися зміни, які відбуваються у безпековому середовищі. Ці зміни стосуються внутрішнього функціонування держави, розвитку відносин на її кордонах (що відзначається не завжди позитивним спрямуванням), а також відносин, які виникають з іншими країнами. Такі зміни вимагають від України посилення її фінансово-економічних, матеріально-технічних та інших ресурсних можливостей. На це, зазначимо, акцентовано увагу законодавця під час визначення не тільки принципів планування у секторі національної безпеки та напрямків її демократичного цивільного контролю, а й в окремій статті «Фінансове забезпечення сектору безпеки і оборони» Закону України «Про національну безпеку України» (стаття 35).

Отже, ужиття комплексних змін у сфері державного управління національною безпекою України вимагає здійснення стратегічного планування. Уважаємо, що воно має здійснювати системно, тобто в межах забезпечення соціально-економічної безпеки держави. Особливості забезпечення останнього виду безпеки визначено в таких нормативно-правових документах, як укази Президента України «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»» від 05.01.2015 року, «Про Стратегію

національної безпеки України» від 26.05.2015 року № 287/2015 та ін. [2]. У цих документах закріплено, що одними з основних заходів держави щодо забезпечення національної безпеки є оновлення доктринальних і концептуальних підходів до забезпечення такої безпеки, функціональна оптимізація державного управління, що можлива за умови реформування її системи (зокрема інституційної), а також створення ефективної державної системи антикризового управління та реагування.

Аналіз моделей планування у сфері національної безпеки (західної та східної) [4] дозволяє стверджувати, що воно має передбачати забезпечення достатності, взаємозв'язку та балансу компонентів безпекового потенціалу. Власне кажучи, планування в означеній сфері має передувати узгоджений розвиток кадрового, матеріального, фінансового та інших компонентів. Цей розвиток може відбуватися в межах коротко-, середньо- і довгострокового планування. Зазначений підхід має реалізовуватися через розроблення та ухвалення відповідних державних стратегій, програм, планів тощо.

Отже, сьогодні в Україні на законодавчому рівні сформовано певний базис, необхідний для врегулювання в межах права процесів, пов'язаних зі здійсненням планування. Такі процеси спрямовано на визначення не тільки функціональних складових сектору національної безпеки, а й інституційних, оскільки реалізовувати планування мають відповідні інституції (визначені в статті 1 Закону України «Про національну безпеку України» як сили сектору безпеки й оборони). Реалізуючи завдання цього Закону щодо забезпечення розвитку сектору безпеки й оборони як цілісного об'єднання, що має керований центр, держава має забезпечити розроблення й запровадження єдиної системи планування у сфері забезпечення такої безпеки.

Зважаючи на положення стратегічного планування [1], можемо відзначити, що означена система планування має включати такі заходи:

– збір, моніторинг й аналіз відомостей щодо стану забезпечення національної безпеки за основними її векторами;

– визначення ризиків і загроз національній безпеці;

– оцінювання стану функціонування її складових, а також функціонування сектору безпеки й оборони. Останнє можливе крізь призму оцінювання результатів виконання планів у сфері забезпечення національної безпеки, а також реалізації певних заходів;

– окреслення та врахування тенденцій розвитку національної безпеки (у коротко-, середньо- і довгостроковій перспективі);

– ухвалення та дотримання документів стратегічного планування, узгодження їх із планами соціально-економічного розвитку держави та її регіонів;

– формування бюджетного законодавства, а також виважене його дотримання;

– антикризове управління у сфері забезпечення національної безпеки;

– оновлення організаційно-правового забезпечення у сфері національної безпеки.

Здійснення комплексу таких заходів дозволить більш чітко визначати засади, цілі й основні завдання державного управління у сфері національної безпеки, а також пріоритети й напрямки інституційного розвитку її сил з урахуванням наявних ризиків і загроз, економічних можливостей держави тощо.

Наголосимо, що базовим принципом планування у сфері національної безпеки є принцип системності. Відповідно до нього ця сфера може бути розглянута як єдиний об'єкт державного управління. На наше переконання, у державно-управлінській практиці дотримання цього принципу може мати такий вигляд:

1) проведення періодичних оглядів сектору національної безпеки (під час яких визначалися б й уточнювалися цілі державного управління щодо її забезпечення, а також його пріоритети та шляхи інституційної реалізації);

2) налагодження дієвої взаємодії державних і недержавних інституцій, а також наукових установ (у результаті чого оцінювання ризиків і загроз національній безпеці буде здійснюватися на системній основі, а державно-управлінські рішення будуть ухвалюватися з урахуванням положень загального концепту науки «Публічне управління та адміністрування»);

3) вчасне й виважене корегування заходів державної безпекової політики, а також уточнення завдань і обов'язків її суб'єктів;

3) прозорий розподіл «портфелю» ресурсів і контроль за його використанням.

Власне кажучи, реалізація цих процесів має відбуватися з огляду на результати проведення комплексного огляду сектору національної безпеки, а також з урахуванням затверджених прогнозних фінансових показників. Результати такого огляду оформлюються в межах Стратегічного бюлетеня сектору безпеки та оборони України (див. Закон України «Про національну безпеку України» [2]). Порядок проведення комплексного у сфері національної безпеки регламентований [там само, стаття 1]. Водночас наголосимо, що його проведення (яке обмежене у часі) має забезпечувати дальшу організацію довгострокового планування не силами тимчасових робочих груп, а на постійній основі, шляхом моніторингу загроз національній безпеці. Важливим при цьому є забезпечення взаємної відповідності документів довго-, середньо- й короткострокового стратегічного планування у сфері національної безпеки. 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 нацбезпеки, зміни безпекового середовища та реальних можливостей бюджету.

Висновки з даного дослідження. У підсумку ми дійшли висновку, що інституційний розвиток державного управління у сфері національної безпеки України вимагає застосування дієвих засобів, потрібних для її забезпечення. Одним із таких засобів є стратегування, що має розглядатися в контексті здійснення планування у сфері національної безпеки. Воно має враховувати формування тенденцій (позитивних і негативних) через вплив законодавчих змін на процеси інституціоналізації у такій сфері. Зважаючи на це, проаналізовано положення Закону України «Про національну безпеку України», що стосуються здійснення планування. Доведено, що існує нагальна потреба деталізації цих положень, зокрема в напрямку доповнення принципів планування у сфері національної безпеки, уточнення напрямків демократичного цивільного контролю тощо. Крім того, акцентовано на важливості впровадження системного підходу до формування й удосконалення державного управління у сфері забезпечення національної безпеки. Запропонований підхід передбачає застосування в державноуправлінській практиці критеріїв і методик стратегування, а також оцінювання результатів інституційної діяльності всіх структур сфери національної безпеки України (структур силового блоку, громадських інституцій тощо).

Перспективи подальших розвідок. З огляду на це вважаємо, що перспективним напрямком дальших наукових досліджень є обґрунтування такої методики, а також визначення відповідного їй методичного інструментарію й організаційно-правових засад.

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.
 5. Howorth J. Decision-making in security and defense policy: Towards supranational inter-governmentalism? / J. Howorth // Cooperation and Conflict. – 2012. – Vol. 47 (4). – Pp. 433–453.
 6. Providing for National Security A Comparative Analysis / Edited by Andrew M. Dorman and Joyce P. Kaufman. 2014. – 340 p.
 7. Takahashi M. The Influence of Sub-state Actors on National Security Using Military Bases to Forge Autonomy / Editors: Takahashi Minori (Ed.), 2019. – Publisher: Springer International Publishing. – DOI: 10.1007/978-3-030-01677-7. – 140 p.
 8. Snow D. M. National security / D. M. Snow. – 6 ed. Publisher: Routledge. – 2016. – 426 p.

Statement of the problem. Scientific works in the field of national security of Ukraine are aimed at the determination and solution of the problems connected with the implementation of the relevant internal and external policy of the state. It is caused by the range of reasons (the importance of its stable functioning, the necessity of its strengthening as a reliable partner, the development of the processes related to globalization, information, transformation and other aspects, etc.) Given this and taking the recent legislative developments in the field of national security into account, we insist on the need to carry out a consolidated research of one of the determinant means of state administration in the field of this security, namely strategizing.

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

The purpose of the article is the thorough determination of the prospects of implementing public administration of strategic planning in the field of national security of Ukraine as one of its means.

Our task was to study the necessity of solving scientific and practical task as for working through the evaluation of institutional means of public

administration in the field of national security of Ukraine.

Summary. It was defined that the institutional development of state administration in the field of national security of Ukraine requires effective tools necessary for its provision. Strategizing is one of these tools, and it shall be researched in the context of national security field planning. It shall take into account the formation of tendencies (both positive and negative ones) due to the influence of legislative changes on the processes of institutionalization in this field. Given this, the provisions of the Law of Ukraine “On National Security of Ukraine” were analyzed.

Conclusions and outcomes. Taking this into account, the fact that there is the need in refinement of these provisions is defended, in particular, by way of supplementing the principles of planning in the field of national security. Moreover, the importance of introduction of system-based approach to the formation and improvement of state administration in the field of national security was emphasized. The proposed approach stipulates the use of the criteria and methods of strategizing in the state administration practice, as well as the assessment of the results of institutional activity of all structures of the field of national security of Ukraine (security services structure, civil institutions, etc.) We consider the substantiation of these methods is a promising field of further scientific researches, as well as the definition of the relevant methodical tools and organizational and legal framework.