АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

ADMINISTRATIVE LAW AND PROCESS; FINANCE LAW; INFORMATION LAW

DOI: 10.32844/2222-5374-2020-106-4-2.07

УДК: 342.9

Бейкун А. Л.,

кандидат юридичних наук, доцент; доцент кафедри з забезпечення державної безпеки Київського факультету Національної академії Національної гвардії України;

Євтушенко І. В.,

кандидат юридичних наук, доцент кафедри тактико-спеціальної, вогневої та спеціальної фізичної підготовки Інституту підготовки юридичних кадрів для Служби безпеки України Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

РОЛЬ І МІСЦЕ СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ В СЕКТОРІ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ УКРАЇНИ

В статті проаналізовано тлумачення сутності та змісту поняття сектору безпеки і оборони України, детально досліджено наукові позиції вчених та правові дефініції наведені в чинному законодавстві України, щодо цього питання. Проаналізовано та визначено основні напрями функціонування сектору безпеки і оборони України та встановлено, що даний інститут складається з багатьох державних органів, що в колі своїх повноважень мають забезпечення безпеки і оборони України. Встановлено, що Рада Національної безпеки і оборони є одним із основних органів у відповідній сфері, що здійснює координацію всіх інших. Щодо стратегічного планування безпосередньо, автором наведено основні наукові думки та позиції вчених, щодо визначення поняття даного явища, приведено приклад та відмежованого його від звичайного планування, що характеризується своїми, притаманними лише йому ознаками, досліджено позицію одного із вчених, щодо визначення процесу планування та інтерпретовано його з власної точки зору в форми (етапи) планування. Аргументовано, що нормативно-правове підґрунтя відповідного сектору відносить до його компетенції як превентивні так і безпосередньо активні заходи в межах діяльності. Вони полягають як в отриманні інформації про «безпекове середовище» в світі та Україні так і в її аналізі, а також прийнятті подальших стратегічних рішень. Встановлено, що сутність стратегічного планування та його відмежування від планування звичайного полягає у чіткому визначенні, відповідно до державних орієнтирів напряму розвитку в галузі безпеки і оборони України із зазначенням кінцевих цілей. У той же час, стратегічність планування передбачає розробку, узгодження та прийняття планів, що відображають

конкретні заходи, способи, засоби, а також терміни та основних виконавців відповідних заходів. Зроблено висновок, що сектор безпеки і оборони є одним із пріоритетних напрямів серед всіх векторів державної політики, що в умовах збройної агресії має функціонувати безперебійно та системно. Нормативно-правове підґрунтя відповідного сектору відноситься до його компетенції як превентивні так і безпосередньо активні заходи в межах діяльності. Вони полягають як в отриманні інформації про «безпекове середовище» в світі та Україні так і в її аналізі, а також прийнятті подальших стратегічних рішень, що дозволять ефективно функціонувати державі загалом та реагувати на внутрішні та зовнішні загрози безпеці і обороні України.

Ключові слова: план, безпека, сектор оборони, стратегія, планування, діяльність.

Актуальність теми. Забезпечення ефективного функціонування сектору безпеки і оборони України до складу якого входить численна кількість державних інститутів в умовах збройної агресії Російської Федерації є нагальним та своєчасним питанням. Ефективність функціонування забезпечується декількома способами, оскільки саме плановірність та стабільність в питанні безпекового менеджменту вирізняє ці інструменти з поміж інших. Крім всього іншого, сектор безпеки і оборони України є одним із елементів державності, є фундаментом, що забезпечує безпечне існування держави та надійною опорою правоохоронних органів, що здійснюють свої повноваження для підтримання правопорядку.

Слід зауважити, що враховуючи особливості сектору безпеки і оборони, котрий складається з безлічі державних інституцій, що забезпечують безпеку і реалізують свої повноваження для підтримання обороноздатності країни, слід перш за все, на нашу думку, звернути увагу на роль і місце стратегічного планування в даному секторі.

На нашу думку, саме стратегічне планування є тим надважливим інструментом, що дозволяє здійснювати прогнозування небажаних загроз, діяти на випередження в питаннях оборони та втілювати безпековий потенціал у вірному напрямі.

Стан дослідження. У працях вітчизняних та зарубіжних дослідників приділяється увага питанням функціонування сектору безпеки і оборони загалом, а також окремим аспектам стратегічного планування в цьому контексті, свої напрацювання в цій сфері мають такі авторитетні вчені як: В. Бочарніков, М. Бутенко, В. Доронін, В. Калашников, Н. Кулак, М. Лобко, М. Марченко, Н. Огарков, В. Пилипчука, С. Поляков, С. Пономарьов, Р. Тимошенко, А. Хворостянкін, М. Цвік та багато інших, проте, враховуючи сучасні світові безпекові тренди, а також факт збройної агресії проти України питання забезпечення безперебійного та ефективного функціонування сектору безпеки і оборони України є найбільш актуальним.

Метою статті є окреслення сутності та значення явища стратегічного планування в контексті забезпечення безпеки і оборони України загалом і створення умов для стабільного функціонування відповідного сектору, зокрема. В свою чергу, поставлена мета, зумовила необхідність розв'язання ряду дослідницьких **завдань**, а саме: 1. З'ясування сутності та значення поняття сектор безпеки і оборони України; 2. Коротка характеристика нормативно-правового підґрунтя його функціонування, а також основних

напрямів; 3. З'ясування поняття, сутності та значення стратегічного планування в контексті функціонування сектору безпеки і оборони України.

Об'єктом статті виступають суспільні відносини, в сфері забезпечення функціонування сектору безпеки і оборони України.

Предметом дослідження є роль і місце стратегічного планування в секторі безпеки і оборони України.

Виклад основного матеріалу статті. В питанні забезпечення функціонування сектору безпеки і оборони України, надважливим на нашу думку є стратегічне планування, проте, як вже було зазначено, дослідження понятійно-категоріального апарату дозволяє сформувавши вірні вихідні (понятійні) показники сформулювати правильні та точні висновки й рекомендації.

Тому, автором пропонується, перш за все розтлумачити поняття та сутність, а також напрями функціонування сектору безпеки і оборони, що уможливить з'ясування ролі та місця стратегічного планування в системі безпеки і оборони України загалом.

Крім визначеного термінологічного формулювання, наукові напрацювання у відповідному напрямі також апелюють поняттями «сфера національної безпеки та оборони», «сфера воєнної безпеки», «воєнна сфера», «Воєнна організація держави», тощо. У багатьох наукових джерелах це поняття трактується розширено, та не рідкими є спроби охопити ними всю систему національної безпеки держави або звести його лише до однієї сфери (воєнної) чи структурного компонента (суб'єкта забезпечення воєнної безпеки). [1, с. 50]. Проте, враховуючи, на нашу думку їх тотожність, необхідно концентруватись на їх сутнісному наповненні, що відображується в різних юридично унормованих положеннях, зокрема Конституції України, а також Стратегії національної безпеки України та, віднедавна, частіше стало формуватись в рішеннях Ради Національної безпеки і оборони України. Наведене свідчить про багатокомпонентність поняття «сектор безпеки і оборони», що в свою чергу має ряд функцій котрі регулюються законодавчими інструментами – Конституцією та законами України.

У той же час, Тлумачний словник української мови під словом «сектор» розуміє: 1. Частина круга, обмежена дугою і двома радіусами. 2. Частина народного господарства з визначеними економічними і соціальними рисами. 3. Відділ в установі або організації [2, с. 744], тобто, слід зауважити, що сектором є певна частина державної політики, якщо мова йде про таке утворення. Це також безпосередньо свідчить про напрям державної політики в певній (оборонній, безпековій) галузі.

Сектор безпеки України розуміється в вітчизняній юриспруденції як сукупність державних органів та організацій, які покликані гарантувати безпеку особи, суспільства та держави [3]. Водночас, С. Пономарьов, у межах дисертаційного дослідження надає також авторський погляд, щодо елементів відповідного сектору та відносить до них: особисту безпеку громадян, громадський порядок, тощо; національну безпеку; військову безпеку.

Потре, такий поділ, на нашу точку зору має певні недоліки, оскільки вказана категорія військової безпеки в складі сектору безпеки і оборони, частково може стосуватися як безпеки громадян і громадського порядку так і національної безпеки – охоплювати ці складові. Крім цього, вчені

неодноразово висловлювали застереження, щодо чіткості формування сектору безпеки і оборони України, визначення його меж.

Наприклад, С. Поляков звертає увагу на те, що функціонування сектору безпеки і оборони не повинно призвести до створення «держави в державі» із закритим режимом функціонування та з відсутністю доступу інститутів громадянського суспільства до контролю над його складовими [4].

Окрему увагу, з метою визначення основних напрямів функціонування сектору безпеки і оборони України, на нашу думку, необхідно звернути також і на нормативно-правове забезпечення відповідної галузі. Але, оскільки до сектору безпеки і оборони відноситься значна кількість інституцій, нами пропонується проаналізувати найбільш значущі та основні елементи відповідного нормативно-правового забезпечення.

Наприклад, відповідно до Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України», однойменна рада є координаційним органом з питань національної безпеки і оборони при Президентові України [5]. У той же час, у попередніх працях нами відзначалась ефективність роботи даного органу, що яскраво демонструється останні періоди часу, що полягає в проведенні консультативно-дорадчих заходів, результати та прийняті рішення в межах яких вводяться в дію Указами Президента України та носять серйозний правовий характер, а також спричиняють юридичні наслідки. Тому такий формат функціонування відповідного органу в межах забезпечення безпеки і оборони України є надзвичайно ефективним.

Про це також пишуть та аргументують свої позиції й вчені, оскільки функціонування спеціального органу, повноваженням якого є координація діяльності всіх державних органів у сфері національної безпеки – є основним пріоритетом у діяльності сектору безпеки і оборони, а також дієвим інструментом державного апарату [6].

Неможливо оминути увагою також і Закон України «Про оборону України», що встановлює засади оборони України, а також повноваження органів державної влади, основні функції та завдання органів військового управління, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, обов'язки підприємств, установ, організацій, посадових осіб, права та обов'язки громадян України у сфері оборони [7].

Тому, проведений аналіз дозволяє сформувати позицію про те, що сектором безпеки і оборони України є окремий напрям державної політики, що регламентується правовими інституціями та функціонує завдяки злагодженій взаємодії державних органів, до кола повноважень яких віднесено забезпечення державної безпеки і оборони України. Крім цього, основними повноваженнями зазначених суб'єктів є як координаційні дії та організаційні заходи так і реальні кроки з протидії відкритим проявам агресії проти безпеки Української держави. Тому, на нашу думку, будь-які пов'язані з цим питанням напрацювання в контексті дослідження стратегічного планування як інструменту досягнення вказаних цілей, слід розглядати крізь вказану призму.

Питання стратегічного планування в контексті окреслених завдань, що визначені сектору безпеки і оборони України характеризуються як пріоритетні в даному дослідженні, а також у дійсності.

Перш за все, слід звернути увагу на те, що стратегія – це модель поведінки, спрямованої на досягнення поставлених цілей, набір правил для пошуку і використання можливостей, водночас, М. Свистович – автор попередньо вказано визначення також звертає увагу, що стратегічний план – це послідовність певних кроків та дій, інтегрованих у просторі і часі, що приводять до зміни поточного становища на бажане [8].

Із наведеного, слід виокремити те, що відмінність стратегії від плану, перш за все полягає в тому, що планом є чітка послідовність дій, що не підлягає корегуванню, а вимагає лише виконання в поставлені терміни, у той час як стратегія, характеризується орієнтуючими показниками – вона вказує напрям і вектор розвитку чи руху в незалежності від термінів. Це може бути як короткостроковий вектор розвитку, що досягається за 1-2 роки, так і довгострокові намагання держави щодо інтеграції в певний політичний простір (наприклад вступ до НАТО чи ЄС).

Звертаючись також до більш детального трактування стратегічного планування в сфері сектору безпеки і оборони України, вчені підкреслюють, що складовою системи стратегічного планування та управління державними ресурсами у сфері оборони є оборонне планування, що здійснюється в установлені законом строки з метою забезпечення необхідного рівня обороноздатності держави шляхом обґрунтування перспектив розвитку Збройних Сил України та інших військових формувань з урахуванням реальних і потенційних загроз у війсьній сфері та економічних можливостей держави, із зазначенням конкретних заходів, їх виконавців і термінів реалізації [9]. Звісно ж, крім оборонного планування, існують також й інші його види, проте на нашу думку, саме цей приклад відображає найбільш детально сутність та зміст стратегічного планування в секторі безпеки і оборони України, а також чітко відмежовує план від стратегії.

Водночас, як демонструється більшістю авторів, стратегічне планування це інструмент, що має чітку мету, завдання, пріоритети й комплекс заходів стосовно реалізації державної політики у сфері оборони та військового будівництва. На нашу думку, окремим елементом стратегічного планування є його структурний поділ на декілька планів, що наближають будь-яку державу до досягнення стратегічно поставлених цілей і не дозволяють в процесі їх досягнення змінити орієнтири. У свою чергу, характерною особливістю плану є строк його виконання, оскільки саме послідовність та системний рух уперед, дозволяє досягати поставлених цілей, особливо в питаннях забезпечення належного функціонування сектору безпеки і оборони України.

Натомість, вчені підкреслюють, що сучасна модель стратегічного планування в секторі також має бути комплексною та забезпечити формування, підготовку, діяльність і розвиток такого функціонального об'єднання, як сектор безпеки і оборони України, забезпечити протидію деструктивним впливам та виконання покладених на сектор функцій і завдань спільними зусиллями, а також взаємодію його складових та інших державних органів (секторів), які здійснюють захист національних інтересів держави [10]. Із наведеного, слід погодитись з загальними поглядами на досліджувану проблематику та додати, що стратегічне планування одного із векторів державної політики є складовою державного стратегічного

планування, що визначає напрям і вектор розвитку держави у цілому не тільки в питаннях безпеки і оборони, а також і в економічних, політичних й інших напрямках.

Водночас, на нашу думку, сутність стратегічного планування в контексті функціонування сектору безпеки і оборони України, є процесом аналізу отриманих вихідних даних щодо галузі безпеки і оборони в світі, оцінки отриманої інформації з урахуванням ризиків і перспектив подальших дій, а також планування напрямів розвитку сектору безпеки і оборони з урахуванням отриманої інформації та в межах загальнодержавного вектору розвитку.

Слід цілком погодитись із позицією Р. Тимошенка, що розглядає в своїх працях процес стратегічного планування та стверджує, що він полягає в: системному аналізі внутрішнього та зовнішнього безпекового середовища; визначенні стратегічних цілей, напрямів і пріоритетів реалізації державної політики у сфері безпеки та оборони з урахуванням витрат установлених ресурсів держави; розробленні форм, способів і заходів виконання визначених функцій (завдань) у сфері безпеки та оборони для досягнення стратегічних цілей; розробленні стратегічних документів; поточному уточненні й корегуванні стратегічних документів під час їх реалізації [11].

Таким чином, **системний аналіз внутрішнього та зовнішнього безпекового середовища** є надзвичайно важливим, оскільки за допомогою отриманої інформації стає можливою оцінка всіх перспектив і ризиків у питанні оборони та безпеки. **Визначення стратегічних цілей, напрямів і пріоритетів реалізації державної політики у сфері безпеки та оборони** є продуктом системного аналізу, визначення, з урахуванням вже наявних зовнішніх і внутрішніх факторів конкретної мети та цілей, що потребують досягнення, а також визначення із них першочергових і другорядних. **Розроблення форм, способів і заходів виконання визначених функцій (завдань)**, на нашу думку, чітко відображає фрагментарний підхід до стратегічного планування та відображається в плануванні звичайному, у спосіб встановлення термінів виконання, конкретних заходів, що мають бути проведені, а також визначенні виконавців.

Розроблення стратегічних документів і поточне уточнення й корегування стратегічних документів під час їх реалізації, на наше суб'єктивне переконання слід віднести до процедурних елементів стратегічного планування, що чітко відображають форми реалізації безпосередньо процесу планування. Тому як поза правовим полем питання стратегічного планування зокрема та функціонування сектору безпеки і оборони загалом неможливе, а поточні корективи – є продуктом та кінцевим ланцюгом в процедурі заміни цілей, уточнення мети чи деталізації виконавців і термінів окремих пунктів плану, дані елементи.

Висновок. Таким чином, на підставі проаналізованих підходів до розуміння поняття сектору безпеки і оборони України, нормативно-правового підґрунтя його функціонування, а також основних поглядів на зміст і сутність стратегічного планування в даному контексті слід підвести підсумок. Сектор безпеки і оборони є одним із пріоритетних напрямів серед всіх векторів державної політики, що в умовах збройної агресії має функціонувати безперебійно та системно. Нормативно-правове підґрунтя

відповідного сектору відносить до його компетенції як превентивні так і безпосередньо активні заходи в межах діяльності. Вони полягають як в отриманні інформації про «безпекове середовище» в світі та Україні так і в її аналізі, а також прийнятті подальших стратегічних рішень, що дозволять ефективно функціонувати державі загалом та реагувати на внутрішні та зовнішні загрози безпеці і обороні України.

Сутність стратегічного планування та його відмежування від планування звичайного полягає у чіткому визначенні, відповідно до державних орієнтирів напряму розвитку в галузі безпеки і оборони України із зазначенням кінцевих цілей. У той же час, стратегічність планування передбачає розробку, узгодження та прийняття планів, що відображають конкретні заходи, способи, засоби, а також терміни та основних виконавців відповідних заходів у межах стратегічного планування.

Безперечним є факт необхідності застосування стратегічного планування в державному будівництві загалом і функціонуванні з метою розвитку сектору безпеки і оборони України, зокрема.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Военный энциклопедический словарь / [пред. гл. ред. комиссии Н.В. Огарков]. М. : Воениздат, 1984. 863 с.
2. Тлумачний словник української мови: понад 12500 статей (близько 40000 слів) / за ред. д-ра філол. наук, проф. В.С. Калашникова. 2-ге вид., випр. і доп. Х.: Прапор, 2006. 992 с.
3. Пономарьов С. П. Адміністративно-правове забезпечення діяльності сектору безпеки і оборони України : дис. докт. юр. наук : 12.00.07. Дніпро, 2018. 511 с.
4. Поляков С. Ю. Особливості статусу та місце Збройних Сил України у структурі сектора оборони держави. *Часопис Київського університету права* 2013/3. URL: <http://surl.li/unos>.
5. Про Раду національної безпеки і оборони України: закон України від 5 березня 1998 р. № 183/98-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 35. Ст. 237.
6. Е.С. Дмитренко Проблемні питання реалізації повноважень РНБО України як суб'єкта інформаційних відносин. *Інформаційна безпека людини, суспільства, держави* № 3 (13), 2013. URL: <http://surl.li/uqwk>.
7. Про оборону України: закон України 6 грудня 1991 року № 1932-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 1992, № 9, ст. 106.
8. Свистович М.Б., Сутність та основні поняття стратегічного планування. URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej18/PDF/06.pdf>
9. Newman W. *Administrative Action: The Techniques of Organization Management*. Englewood Cliffs. NJ: 1951. 2nd ed., 1963. 56 с.
10. Сектор безпеки і оборони України зб. наук. матеріалів / [авт. та упоряд.: Ф. В. Саганюк та ін.]; за ред. канд. військ. наук, ст. наук. співробітника генерал-майора Тимошенка Р. І. Київ: Майстер книг, 2015. 173 с.
11. Погляди на планування розвитку в секторі безпеки і оборони України / Р.І. Тимошенко, М.М. Лобко, В.П. Бочарніков, С.В. Свешніков. *Наука і оборона*. 2016. № 3. С. 3–9.

A. Beikun;

I. Yevtushenko

THE ROLE AND PLACE OF STRATEGIC PLANNING IN THE SECURITY AND DEFENSE SECTOR OF UKRAINE

The article analyzes the interpretation of the essence and content of the concept of the security and defense sector of Ukraine, examines in detail the scientific positions of scientists and the legal definitions given in the current legislation of Ukraine on this issue. The main directions of functioning of the security and defense sector of Ukraine are analyzed and determined and it is established that this institute consists of many state bodies that have security and defense of Ukraine within their powers. It is established that the National Security and Defense Council is one of the main bodies in the relevant field, coordinating all others. Regarding strategic planning directly, the author presents the main scientific ideas and positions of scientists to define the concept of this phenomenon, gives an example and distinguishes it from ordinary planning, characterized by its unique features, explores the position of one of the scientists to define the planning process and interprets it from its own point of view in the form (stages) of planning. It is argued that the regulatory framework of the sector refers to its competence as preventive and directly active measures within the activity. They consist both in obtaining information about the «security environment» in the world and in Ukraine and in its analysis, as well as in making further strategic decisions. It is established that the essence of strategic planning and its separation from the usual planning is to clearly define, in accordance with the state guidelines the direction of development in the field of security and defense of Ukraine, indicating the ultimate goals. At the same time, strategic planning involves the development, coordination and adoption of plans that reflect the specific activities, methods, tools, as well as the timing and main executors of relevant activities. It is concluded that the security and defense sector is one of the priority areas among all vectors of state policy, which in the conditions of armed aggression should function smoothly and systematically. The normative-legal basis of the respective sector refers to its competence both preventive and directly active measures within the activity. They consist both in obtaining information about the «security environment» in the world and in Ukraine and in its analysis, as well as in making further strategic decisions that will allow the state as a whole to function effectively and respond to internal and external threats to Ukraine's security and defense.

Keywords: plan, security, defense sector, strategy, planning, activity.