

**МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ІНТЕГРАЦІЇ СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ
В СИСТЕМУ УПРАВЛІННЯ ПРАВООХОРОННИМИ ОРГАНАМИ****INTERNATIONAL EXPERIENCE OF INTEGRATING STRATEGIC PLANNING
INTO THE MANAGEMENT SYSTEM OF LAW ENFORCEMENT AGENCIES****Ястремська Н.М., к.е.н., доцент***Криворізький навчально-науковий інститут
Донецького державного університету внутрішніх справ***Ледян Т.О., к.е.н., доцент***Представництво Приватного акціонерного товариства
«Вищий навчальний заклад «Міжрегіональна академія управління персоналом»
«Центр дистанційного навчання «Криворізький інститут»*

Стаття присвячена висвітленню аспектів впровадження міжнародного досвіду стратегічного планування. Останнім часом питання підвищення ефективності стратегічного планування у сфері національної безпеки в Україні привертає особливу увагу. В умовах нових глобальних викликів і загроз реалії сучасної України ставлять складні питання щодо забезпечення розвитку та безпеки країни. Стратегічне планування у сфері національної безпеки є формою стратегічного управління, яка зазвичай використовується країнами ЄС та Організації Північноатлантичного договору, а також вивчається та впроваджується новими державами-членами та країнами-партнерами. Основною метою нашої роботи є вивчення стратегічного планування у сфері діяльності правоохоронних органів. Суттю стратегічного управління правоохоронними органами має бути забезпечення безпеки громадян України. Тому необхідна комплексна та злагоджена трансформація структур, процесів і кадрового потенціалу всієї адміністративної системи України. Для того, щоб нова правоохоронна система відповідала всім цим критеріям, необхідно враховувати міжнародні стандарти діяльності правоохоронних органів, в тому числі європейські. Загальною рисою розвитку європейського стратегічного управління національною безпекою та обороною є те, що главі держави надається роль верховного головнокомандувача. Загалом демократизація суспільних відносин, запуск процесу євроінтеграції, удосконалення законодавства – все це рухається в напрямку посилення захисту прав і свобод громадян. Інтеграція міжнародного досвіду стратегічного планування в систему управління правоохоронних органів сприятиме прискоренню реформування правоохоронної системи, уточненню сутності правового статусу правоохоронних органів, уточнюванню каналів і напрямів діяльності правоохоронних органів. Пропонується провести додаткові наукові дослідження для пошуку нових шляхів вирішення проблем, пов'язаних з реформуванням правоохоронної системи в Україні.

Ключові слова: стратегічне планування, управління, безпека, правоохоронні органи, міжнародний досвід, Європол.

The article is devoted to highlighting aspects of the implementation of international experience in strategic planning. Recently, the issue of increasing the effectiveness of strategic planning in the field of national security in Ukraine has attracted special attention. In the conditions of new global challenges and threats, the realities of modern Ukraine raise difficult questions about ensuring the country's development and security. Strategic planning in the field of national security is a form of strategic management that is commonly used by EU and North Atlantic Treaty Organization countries, and is also being studied and implemented by new member states and partner countries. The main goal of our work is the study of strategic planning in the field of law enforcement agencies. The essence of strategic management of law enforcement agencies should be to ensure the safety of Ukrainian citizens. Therefore, a comprehensive and coordinated transformation of the structures, processes and personnel potential of the entire administrative system of Ukraine is necessary. In order for the new law enforcement system to meet all these criteria, it is necessary to take into account international standards of law enforcement agencies, including European ones. A common feature of the development of European strategic management of national security and defense is that the head of state is given the role of supreme commander. In general, the democratization of social relations, the launch of the process of European integration, the improvement of legislation – all this moves in the direction of strengthening the protection of the rights and freedoms of citizens. The integration of international experience of strategic planning into the system of law enforcement agencies will contribute to the acceleration of law enforcement system reform, clarification of the essence of the legal status of law enforcement agencies, clarification of the channels and directions of law enforcement agencies' activities. It is proposed to conduct additional scientific research to find new ways to solve problems related to the reform of the law enforcement system in Ukraine.

Key words: strategic planning, management, security, law enforcement agencies, international experience, Europol.

Виклад основного матеріалу. Останнім часом питання підвищення ефективності стратегічного планування у сфері національної безпеки в Україні привертає особливу увагу. Сучасні українські реалії спричиняють складну проблему забезпечення національного розвитку та безпеки в умовах нових глобальних викликів і загроз. Стратегічне планування у сфері національної безпеки є поширеною формою стратегічного управління, прийнятою в країнах Європейського Союзу (ЄС) та Організації Північноатлантичного договору (НАТО), а також вивчається і впроваджується новими державами-членами та країнами-партнерами. Для вступу України до Північноатлантичного альянсу в майбутньому стратегічне планування у сфері національної безпеки і оборони має бути гармонізоване з процесами стратегічного планування у відповідних органах країн-членів НАТО.

Підходи до стратегічного та оборонного планування, прийняті в країнах-членах НАТО, активно впроваджу-

ються в управлінську практику у сфері національної безпеки і оборони в Україні та становлять значний науковий інтерес.

Зокрема, питанням стратегічного планування у сфері національної безпеки присвятили дослідження такі науковці, як: Н. Ткачук [11], П. Яцюк [13], О. Морохова [15], О. Гудима [1] та О. Зюзя [2].

До прикладу, В. Терехов [10] вказує, що забезпечення інтересів громадян у сфері відносин правопорядку має бути ключовим завданням стратегічного планування розвитку правоохоронних інституцій. Важливою для нашого дослідження є праця О. Доценка, [14] в якій визначено місці та цілі Національної поліції України та представлено опис процесу стратегічного управління. Ці праці дають нам додатковий матеріал щодо теми дослідження.

Останнім часом актуалізується необхідність прискорення реформування нашої правоохоронної системи.

Демократизація суспільних відносин, посилення євроінтеграційних процесів, розвиток законодавства щодо захисту прав і свобод громадян вимагають прискорення структурної реформи правоохоронної системи через уточнення статусу правоохоронних органів та визначення шляхів і напрямів удосконалення їх діяльності.

Стратегічне управління – це процес, що перебуває в постійному русі і являє собою замкнутий цикл. Здійснення оцінки результатів діяльності та прийняття рішень щодо коригування є одночасно і кінцем, і початком циклу стратегічного управління. Тому основним завданням менеджменту є пошук шляхів розвитку стратегії та моніторинг того, як стратегія реалізується [14].

Такі плани втілюються в інтересах органів державної влади, органів місцевого самоврядування, Збройних Сил України, інших військових формувань, у тому числі розвідувальних та правоохоронних органів, органів і підрозділів цивільного захисту, а також підприємств, установ та організацій, діяльність яких може впливати на національну безпеку. Іншими словами, стратегічне планування як вид управлінської діяльності спрямоване на вироблення стратегічних рішень, які мають директивний, регулюючий, об'єднуючий характер і спрямовані на досягнення конкретних цілей. Стратегічний план спрямований на виконання двох основних завдань:

1) розробити план використання різних елементів (інструментів) влади, які сприяють досягненню визначених національних цілей у сфері національної безпеки;

2) забезпечити максимально можливий рівень узгодженості та взаємодії між органами управління та суб'єктами управління.

Водночас стратегічний план відповідає за визначення загальних стратегічних цілей і шляхів їх досягнення, необхідних сил і ресурсів, а також обмежень і умов (переважно нормативно-правового характеру) для стратегічного управління. На цій основі, для досягнення кожної з цих цілей, мають бути розроблені відповідні плани з урахуванням реальної ситуації у сфері національної безпеки.

Стратегічні плани розробляються з огляду на майбутнє держави і повинні базуватися на всебічних дослідженнях і реальних даних та враховувати не тільки їх загальний довгостроковий характер, а й потенціал для коригування, трансформації і навіть перегляду. Іншими словами, загальний стратегічний план слід розглядати як програму, що спрямовує діяльність керівного органу в довгостроковій перспективі, виходячи з припущення, що зовнішнє середовище буде постійно і неминуче змінюватися. Слід давати мати на увазі, що саме по собі стратегічне планування не гарантує успіху, оскільки можуть бути допущені помилки в організації, мотивації та контролі. Ефективне планування вимагає досконалого знання поточної ситуації у відповідній сфері та секторі, а конкретні плани дій та рішення повинні ґрунтуватися на цьому знанні. Тому давайте розглянемо основні компоненти, які дозволяють накопичувати таку необхідну інформацію.

Стратегія проходить шлях від виникнення ідеї до формулювання цілей, від них – до визначення концепції як засобу досягнення цілей на рівні конкретного відомства, а потім – до трансформації концепції в програми і плани на всіх рівнях управління і в різних часових рамках.

Для виконання різних програм необхідно розробити інституційний документ, який забезпечує послідовність виконання робіт і своєчасну реалізацію їх результатів, а також координує перебіг часу і рух коштів між системами, програмами та їхніми блоками. Таким документом є стратегічний план.

Стаття 9 Закону України «Про основи національної безпеки» [6] визначає повноваження суб'єктів забезпечення національної безпеки відповідно до Конституції та законів України. Стаття передбачає, що правоохоронні органи ведуть боротьбу зі злочинністю, протидіють тероризму

та забезпечують захист і рятування населення у надзвичайних ситуаціях техногенного та природного характеру.

11 травня 2023 року указом Президента України було затверджено комплексний стратегічний план реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023–2027 роки [5]. В ньому визначені стратегічні пріоритети діяльності правоохоронних органів. Стратегічний та оперативний потенціал правоохоронних органів та органів прокуратури для інтеграції України до загальноєвропейського простору свободи, безпеки та правосуддя, для служіння суспільству та захисту порядку, громадської та національної безпеки відповідно до стандартів прав людини та підзвітності. Ефективність та результативність діяльності правоохоронних органів та органів прокуратури як невід'ємної частини сектору безпеки та оборони. У цьому контексті правоохоронні органи та органи прокуратури забезпечують національну безпеку України, зокрема громадську безпеку і порядок, борються зі злочинністю відповідно до стандартів прав людини та основоположних свобод, включно з гендерною рівністю, з урахуванням стратегічних завдань.

Пошук оптимального балансу між адміністративним примусом і забезпеченням гармонійного співіснування інтересів і потреб громадян у сфері відносин правопорядку є важливим завданням стратегічного планування розвитку правоохоронної системи [10].

В цьому аспекті важливою є Концепція взаємодії органів прокуратури з громадами, яка спрямована на зміцнення партнерських відносин між прокуратурою, іншими державними органами, місцевими громадами, неурядовими організаціями, освітніми установами, міжнародними партнерами, комерційними організаціями тощо задля системного розв'язання проблем місцевої громади, підвищення рівня громадської безпеки, профілактики злочинності та поліпшення якості життя місцевого населення [4].

Розвиток сервісних функцій має стати ключовим елементом роботи правоохоронних органів на даному етапі. Зокрема, з огляду на євроінтеграційні процеси та набуття Україною статусу кандидата на членство в ЄС, робота вітчизняних правоохоронних органів має бути наближена до роботи європейських сусідів. У зв'язку з цим, у завданні 3 Стратегії інтегрованого управління кордонами на період до 2025 року [8] пропонується посилити спроможність правоохоронних органів, зокрема шляхом підвищення стандартів якості та ефективності адміністративних послуг, що надаються правоохоронними органами.

Сутність стратегічного управління в правоохоронних органах має полягати у забезпеченні безпеки громадян України. Тому існує потреба у комплексній та скоординованій трансформації структур, процесів та кадрового потенціалу всієї адміністративної системи України. Національна програма розвитку демократичної та ефективної моделі державного управління базується на таких принципах:

- локалізація влади та ефективне самоврядування;
- запобігання та викорінення корупції;
- ефективні та результативні адміністративні системи.

Результатом програми має стати впровадження інноваційної політики у правоохоронному секторі суспільства:

- 1) дерегуляція та зменшення контактів між підприємствами та правоохоронними органами;
- 2) децентралізація та територіальний розвиток;
- 3) скорочення чисельності правоохоронців та підвищення їхньої заробітної плати;
- 4) повне оновлення кадрового складу;
- 5) оновлення законодавства у правоохоронній сфері;
- 6) конкурсний відбір за новими критеріями;
- 7) запровадження персональної відповідальності керівників;
- 8) запровадження електронного документообігу.

Стратегічне управління процесом реструктуризації правоохоронного сектору означає визначення конкретного набору дій для ефективного функціонування системи та організацію їх виконання. Необхідно докорінно змінити природу правоохоронної діяльності, щоб реформа в черговий раз не перетворилася на політично привабливе, але порожнє гасло. Нова модель правоохоронних органів, орієнтована на створення позитивного іміджу, має відповідати концепції соціальної відповідальності перед суспільством. Тому реалізація інноваційних стратегій реформування правоохоронної системи має обов'язково включати такі заходи:

- створення системи інституцій з чіткою та зрозумілою структурою і мандатом;
- усунення політичного впливу на діяльність правоохоронних органів;
- запровадження конкурентних та прозорих механізмів відбору кандидатів на вакантні посади, в тому числі на керівні посади;
- запровадження неупередженого та незалежного механізму перегляду дисциплінарних стягнень (включаючи звільнення) щодо працівників поліції;
- позбавлення правоохоронних органів функцій, які не притаманні демократичному суспільству;
- підвищення заробітної плати;
- захист працівників від незаконних дій керівництва;
- детальна регламентація застосування заходів примусу та зброї.

Для того, щоб нова правоохоронна система відповідала всім цим критеріям, необхідно враховувати міжнародні стандарти поліцейської діяльності, в тому числі європейські. Вивчення досвіду правового регулювання діяльності поліції в країнах розвинутої демократії (держав-членах Європейського Союзу) допоможе визначити основні виклики стратегічного управління у сфері правоохоронної діяльності в Україні в період реформування.

У європейських країнах система управління сектором безпеки і оборони переважно пов'язана зі створенням централізованого стратегічного управління, що дозволяє підвищити ефективність прийняття рішень. Важливою формою інтеграції є створення центрів оцінки загроз. Основна функція центру полягає в моніторингу ситуації, ґрунтуючись на інформації з усіх доступних державі джерел, оцінці рівня загроз, які потребують дій з боку органів національної безпеки і оборони, а також визначенні ступеня готовності відповідних підрозділів до реагування на кризові ситуації.

Спільною рисою європейських країн, яка простежується у розвитку стратегічного управління сектором безпеки і оборони, є те, що на главу держави покладається роль верховного головнокомандувача, за винятком Нідерландів, Німеччини та Швеції, де такі повноваження конституційно закріплені за урядом.

Стратегічне планування завжди здійснюється в умовах обмежених ресурсів та вихідної інформації. Вибір стратегічних позицій, цілей і засобів їх досягнення – це складний і науковий процес зважування можливостей і прагнень. Потенціал фізичних ресурсів є ключовим фактором у досягненні стратегічних цілей. Стратегічне планування повинно враховувати не тільки ті ресурси, які вже існують, але й ті, які будуть створені (або виникнуть) у запланованому майбутньому [9].

Правоохоронні органи ЄС займаються боротьбою з міжнародною злочинністю, торгівлею людьми, нелегальною міграцією, тероризмом, незаконним обігом автотранспорту, порнографією, підробкою грошей та інших платіжних засобів, відмиванням грошей та кіберзлочинністю.

Співпраця з Європолем базується на Угоді про оперативне та стратегічне співробітництво, що була підписана

у 2016 році та ратифікована законом 12 липня 2017 року [12]. Спільна діяльність в рамках Угоди охоплює обмін інформацією та досвідом, розвідувальними даними, стратегічним аналізом, інформацією про процедури кримінальних розслідувань, методи запобігання злочинам, участь у навчальних заходах, а також надання консультацій та допомоги в окремих кримінальних розслідуваннях.

У 2017 році було підписано Меморандум про взаєморозуміння з питань конфіденційності та інформаційної безпеки, а 2 червня 2021 року законопроект пройшов перше читання у Верховній Раді [7]. Запропоновано тлумачення власників інформаційних активів, визначення компетентних органів України з питань інформаційної безпеки та суб'єктів, відповідальних за управління інформаційними ризиками, акредитацію інформаційних систем для обробки інформації з обмеженим доступом, захист інформації в електронній формі, обробку криптографічних матеріалів під час обміну інформацією між Європолем та компетентними органами України. Було внесено пропозицію ухвалити Закон в цілому з відповідними уточненнями.

За підтримки Європейської поліцейської організації (Європол) українські правоохоронні органи працюють, зокрема, над наступними питаннями: інтернет-пропаганда тероризму; контрабанда прекурсорів з країн ЄС в Україні; діяльність шахрайських інвестиційних платформ; відмивання коштів, отриманих злочинним шляхом; діяльність злодіїв у правоохоронних та кримінальних органах; шахрайство при продажу біткоїнів; злочини, пов'язані з пандемією COVID-19; незаконна торгівля зброєю та боеприпасами; нелегальна міграція та підробка документів, що посвідчують особу; тероризм [3].

Українські правоохоронці активно взаємодіють з європейськими колегами і з питань навчання та участі у роботі організацій, що спеціалізуються у цьому напрямку. 5 лютого 2020 року між Міністерством внутрішніх справ України та СЕПОЛ було підписано робочу угоду, яка є правовою основою співробітництва та встановлює процедури взаємодії, у тому числі обсяги та форми участі представників України в роботі СЕПОЛ.

Організація Європейського Союзу з підготовки правоохоронних органів (СЕПОЛ) об'єднує мережу навчальних організацій для правоохоронних органів країн-членів ЄС та підтримує впровадження пріоритетних тренінгів з питань безпеки, співробітництва правоохоронних органів та обміну інформацією. СЕПОЛ також забезпечує колективне реагування на найсерйозніші загрози безпеці, співпрацює з інституціями ЄС, міжнародними організаціями та третіми країнами.

Загалом, стратегічне управління процесом реструктуризації правоохоронного сектору передбачає встановлення конкретних процедур підготовки ефективного функціонування системи та організації її реалізації. Для того, щоб реформа знову не перетворилася на політично привабливе, але порожнє гасло, необхідно докорінно змінити природу правоохоронної діяльності.

Висновки. Отже, демократизація суспільних відносин, запуск євроінтеграційних процесів, удосконалення законодавства – все це рухається в напрямку посилення захисту прав і свобод громадян.

Інтеграція міжнародного досвіду стратегічного планування в систему правоохоронних органів сприятиме пришвидшенню реструктуризації правоохоронної системи, уточнюванню сутності правового статусу правоохоронних органів, визначенню каналів правоохоронної діяльності та напрямків його вдосконалення.

Рекомендується подальше проведення наукових досліджень для пошуку інноваційних шляхів вирішення проблем реформування правоохоронної сфери в Україні.

ЛІТЕРАТУРА

1. Гудима О. П. Міжнародний досвід побудови систем забезпечення національної безпеки. Висновки для України. *Збірник наукових праць Харківського національного університету Повітряних Сил*. 2021. № 3(69). С. 16–25. URL: <https://doi.org/10.30748/zhp.2021.69.02> (дата звернення: 07.11.2023).
2. Зюзя О. Функції та завдання системи забезпечення державної безпеки України в сучасних умовах європейської та євроатлантичної інтеграції. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2020. № 2(97). С. 83–95. URL: [https://doi.org/10.36030/2310-2837-2\(97\)-2020-83-95](https://doi.org/10.36030/2310-2837-2(97)-2020-83-95) (дата звернення: 07.11.2023).
3. Партнерство Україна-ЄС у безпековій сфері: сучасний стан і перспектив. URL: <https://razumkov.org.ua/uploads/other/%D0%91%D0%95%D0%97%D0%9F%D0%95%D0%9A%D0%9E%D0%92%D0%95%D0%95%D0%9F%D0%90%D0%A0%D0%A2%D0%9D%D0%95%D0%A0%D0%A1%D0%A2%D0%92%D0%9E%D0%A3%D0%9A%D0%A0%D0%90%D0%87%D0%9D%D0%90-%D0%84%D0%A1.pdf> (дата звернення: 07.11.2023).
4. Про затвердження Концепції взаємодії органів прокуратури з громадами («Прокурор громади»): Наказ Офісу Ген. прокурора від 11.08.2023 р. № 224. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0224905-23#Text> (дата звернення: 16.11.2023).
5. Про Комплексний стратегічний план реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023-2027 роки : Указ Президента України від 11.05.2023 р. № 273/2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/273/2023#Text> (дата звернення: 16.11.2023).
6. Про основи національної безпеки України : Закон України від 19.06.2003 р. № 964-IV : станом на 8 лип. 2018 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/964-15#Text> (дата звернення: 08.11.2023).
7. Про ратифікацію Меморандуму про взаєморозуміння між Україною та Європейським поліцейським офісом стосовно конфіденційності та забезпечення збереження інформації : Закон України від 21.10.2021 р. № 1823-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1823-20#Text> (дата звернення: 08.11.2023).
8. Про схвалення Стратегії інтегрованого управління кордонами на період до 2025 року : Розпорядж. Каб. Міністрів України від 24.07.2019 р. № 687-р : станом на 21 лип. 2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/687-2019-р#Text> (дата звернення: 08.11.2023).
9. Сокурєнко В. В., Литвинов О. М. Наукова парадигма стратегій протидії злочинності. *Вісник кримінологічної асоціації України*. 2021. № 2 (25). С.13-23 URL: <https://dspace.univd.edu.ua/server/api/core/bitstreams/72077023-44a6-4204-8bbe-260f1f204468/content> (дата звернення: 07.11.2023).
10. Терехов В. Ю. Правова природа сервісу в діяльності правоохоронних органів. *Expert: paradigm of law and public administration*. 2022. Т. 22, № 4. С. 108–117. URL: [https://doi.org/10.32689/2617-9660-2022-4\(22\)-108-117](https://doi.org/10.32689/2617-9660-2022-4(22)-108-117) (дата звернення: 06.11.2023).
11. Ткачук Н. Стратегічне планування та стратегічний аналіз у сфері забезпечення національної безпеки. *Юридичний вісник*. 2021. № 4. С. 80–86. URL: <https://doi.org/10.32837/yuv.v0i4.2219> (дата звернення: 06.11.2023).
12. Угода між Україною та Європейським поліцейським офісом про оперативне та стратегічне співробітництво : Угода України від 14.12.2016 р. : станом на 12 лип. 2017 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_001-16#Text (дата звернення: 08.11.2023).
13. Яцюк П. Ф. Стратегічне планування у сфері національної безпеки республіки Польща: досвід для України. *Політичне життя*. 2020. № 1. С. 138–142. URL: <https://doi.org/10.31558/2519-2949.2020.1.20> (дата звернення: 06.11.2023).
14. Dotsenko O. S. Strategic management process in the national police of Ukraine. *South ukrainian law journal*. 2021. Vol. 1, № 3. P. 21–25. URL: <https://doi.org/10.32850/sulj.2021.3.1.4> (date of access: 07.11.2023).
15. Morochov O. O. Recommendations in relation to improvement of organizationally and legal mechanisms of strategic planning in the field of providing of safety state to the border of Ukraine. *States and regions. series: public administration*. 2019. Vol. 3. P. 195–199. URL: <https://doi.org/10.32840/1813-3401-2019-3-34> (date of access: 07.11.2023).