

**Київський національний університет імені Тараса Шевченка  
Навчально-науковий інститут публічного управління та державної служби**

**Кафедра глобальної та національної безпеки**

**Лариса ШИПІЛОВА**

## **СТРАТЕГІЧНЕ ПЛАНУВАННЯ У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ**

### **Курс лекцій**

для ОС Магістр спеціальність 256 «Національна безпека  
(за окремими сферами забезпечення та видами діяльності)»  
ОП Стратегічний менеджмент у сфері національної безпеки

**Київ – 2023**

УДК 351:354/352:321

C41

Рецензенти:

доктор наук з державного управління, професор О.М.Суходоля (Національний інститут стратегічних досліджень), доктор політичних наук, професор І.В. Алексєєнко (Навчально-науковий інститут публічного управління та державної служби Київського національного університету імені Тараса Шевченка), кандидат наук з державного управління, старший науковий співробітник О.В.Устименко (Центр воєнно-стратегічних досліджень Національного університету оборони України імені Івана Черняхівського)

Рекомендовано до друку Вченою радою Навчально-наукового інституту публічного управління та державної служби Київського національного університету імені Тараса Шевченка ( протокол № 11 від 29 грудня 2022р).

C41 Шипілова Л.М. Стратегічне планування у сфері національної безпеки: курс лекцій / Л.М.Шипілова. К: ВПЦ "Київський університет", 2023. – 143 с.

У лекціях висвітлені особливості управлінської діяльності при стратегічному плануванні у сфері національної безпеки, розглянуті нормативні, правові, методологічні аспекти стратегічного планування у сфері національної безпеки.

Для студентів Навчально-наукового інституту публічного управління та державної служби Київського національного університету імені Тараса Шевченка, які навчаються за спеціальністю 256 «Національна безпека (за окремими сферами забезпечення та видами діяльності)» ОП Стратегічний менеджмент у сфері національної безпеки.

Вони також можуть бути корисними і для фахівців, на яких покладаються аналітичні, консультативно-дорадчі й організаційно-розпорядчі функції щодо забезпечення національної безпеки.

УДК 351:354/352:321

© Шипілова Л.М., 2023

© Київський національний університет імені Тараса Шевченка,

ВПЦ "Київський університет", 2023

## ЗМІСТ

<b>Розділ 1</b>	<b>ОСНОВИ СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ</b>	<b>У 4</b>
<b>Лекція 1</b>	Концептуальні засади стратегічного планування у сфері національної безпеки.	4
	Питання для повторення та обговорення на семінарських заняттях	27
<b>Лекція 2</b>	Теоретико-правові та прикладні аспекти стратегічного прогнозування політики національної безпеки України.	28
	Питання для повторення та обговорення на семінарських заняттях	52
<b>Лекція 3</b>	Зарубіжний досвід стратегічного планування у сфері національної безпеки	53
	Питання для повторення та обговорення на семінарських заняттях	74
<b>Розділ 2</b>	<b>РОЗРОБКА СТРАТЕГІЇ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ ТА МЕХАНІЗМИ ЇЇ РЕАЛІЗАЦІЇ</b>	<b>75</b>
<b>Лекція 4</b>	Підходи щодо розробки стратегії національної безпеки	75
	Питання для повторення та обговорення на семінарських заняттях	96
<b>Лекція 5</b>	Інформаційно-аналітичне забезпечення стратегічного планування в сфері національної безпеки	97
	Питання для повторення та обговорення на семінарських заняттях	112
<b>Лекція 6</b>	Методологічні основи розробки та оцінки варіантів стратегії національної безпеки	113
	Питання для повторення та обговорення на семінарських заняттях	136
	<b>ОРІЄНТОВНИЙ ПЕРЕЛІК КОНТРОЛЬНИХ ПИТАНЬ</b>	<b>137</b>
	<b>СПИСОК РЕКОМЕНДОВАНИХ ТА ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ</b>	<b>140</b>

# РОЗДІЛ 1

## ОСНОВИ СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

### ЛЕКЦІЯ 1. Теоретичні засади стратегічного планування забезпечення національної безпеки

#### НАВЧАЛЬНІ ПИТАННЯ

- 1.1 Сутність, зміст та соціальне призначення стратегічного планування забезпечення національної безпеки.
- 1.2. Принципи, форми і методи стратегічного планування забезпечення національної безпеки.
- 1.3. Етапи стратегічного планування
- 1.4. Взаємозв'язок стратегічного планування соціально-економічного розвитку та забезпечення національної безпеки.

#### **1.1 Сутність, зміст та соціальне призначення стратегічного планування забезпечення національної безпеки.**

Глобалізація світу спричинила значні зміни не тільки у зовнішньому безпековому середовищі, а й у самій державі. Ця дедалі тісніша взаємопов'язаність найкраще виявляється у поступовому зникненні трьох традиційно важливих меж: між внутрішньою і зовнішньою безпековою політикою, між різними сферами національної безпеки, між державним управлінням у сфері національної безпеки і громадським контролем над сектором безпеки. Особливостями формування та реалізації державної політики у сфері національної безпеки є складність низки процесів, та імовірність появи різних надзвичайних ситуацій. Планування забезпечення національної безпеки – це управлінський процес, в межах якого значну увагу необхідно приділяти різноманітним варіантам розвитку ситуацій, оскільки події, які мають характер криз, як правило, відрізняються підвищеною напруженістю і небезпекою по причині високої імовірності насильства, цейтноту часу і певної невизначеності.

Мета стратегічного планування – допомогти у чіткій розробці послідовності дій щодо визначення мети, уточнення завдання і розподілу ресурсів, розробки та ухвалення стратегічних рішень. Його перевага – зосередження уваги на найважливіших питаннях і проблемах, що стоять перед державою у сфері національної безпеки.

Щоб отримати найкращі результати, стратегічне планування потребує широкого й водночас ефективного збору інформації, розроблення й вивчення стратегічних альтернатив і посилення уваги до стратегічних ризиків, пов'язаних з ухваленням стратегічних рішень.

Сьогодні діяльність багатьох органів виконавчої влади "в'язне" у поточних справах, випускаючи з поля зору стратегічні завдання і цілі, зводиться лише до оперативного реагування на виникаючі проблеми, до своєрідного "латання дірок", за яким не проглядається довгострокова мета діяльності суб'єктів. Як результат, такий підхід призводить до неефективності управління, не даючи органам влади досягати своїх головних цілей.

Планування - це стержнева частина всіх систем управління, процес, за допомогою якого система пристосовує свої ресурси до змін зовнішніх і внутрішніх умов. Це найперша функція управління, яка передує всім іншим, визначаючи їх природу, залежить від ефективного аналізу зовнішнього середовища, об'єктивної оцінки власних ресурсів, вимагає спільних зусиль і участі всіх суб'єктів забезпечення національної безпеки. Особливо важливою ця функція є для органів державного управління, коли під впливом зовнішніх чинників перед ними ставляться невизначені до кінця завдання, а подекуди - нездійсненні цілі, поставлені політиками. Стратегічне планування - це систематичний процес, за допомогою якого органи державного управління прогнозують і планують свою діяльність на майбутнє.

Ефективність полягає в його можливостях визначити центральні поточні проблеми, які виникнуть перед державою, що дає змогу адекватно реагувати на них. Стратегічний план є невід'ємною частиною процесу планування, який визначає загальні межі, в яких здійснюються оперативне і детальне планування.

За визначенням М.Дімок і Г.Дімок, "планування це визначення цілей, а потім з'ясування того, які дії мають бути вжиті, хто має діяти, коли, в який спосіб і яким коштом, аби досягти бажаної мети". Пітер Лоранж визначає процес стратегічного планування як "такий, що забезпечує нововведення та зміни в організації достатньою мірою". Він виділив такі чотири основні напрямки стратегічного планування:

- 1) розподіл ресурсів (фонди, дефіцитні управлінські таланти, технологічний досвід);
- 2) адаптація до зовнішнього середовища (покращення відносин організації з її зовнішнім середовищем);
- 3) внутрішня координація;
- 4) організаційно-стратегічне передбачення.

## **1.2. Принципи, форми і методи стратегічного планування забезпечення національної безпеки.**

Під стратегічним плануванням у сфері забезпечення національної безпеки розуміється функція державного управління, що визначає мету, завдання, пріоритети та комплекс заходів із реалізації державної політики, спрямованої на протидію загрозам у сфері національної безпеки. Таке планування здійснюється в інтересах органів державної влади та органів місцевого самоврядування, Збройних сил України, інших військових формувань, зокрема й розвідувальних, правоохоронних органів, органів та підрозділів цивільного захисту, підприємств, установ та організацій, діяльність яких може впливати на національну безпеку. Іншими словами, стратегічне планування як вид управлінської діяльності полягає в тому, щоб розробити стратегічні рішення, які мають орієнтувальний, організаційний та об'єднувальний характер і спрямовані на досягнення визначеної мети. Тому це планування має за мету виконання двох основних завдань:

1) розробити плани застосування різних елементів (інструментів) влади, що сприяють досягненню визначених національних цілей у сфері національної безпеки;

2) забезпечити максимально можливий ступінь узгодженості і взаємодії суб'єктів публічного управління та адміністрування.

При цьому на стратегічне планування покладається визначення загальних стратегічних цілей та шляхів їх досягнення, необхідних сил та ресурсів, обмежень і умов щодо здійснення стратегічного управління, насамперед нормативно-правового характеру. На його основі мають розроблятися відповідні плани, зорієнтовані на досягнення зазначених цілей, що мають враховувати реальну ситуацію у сфері національної безпеки.

Стратегічний план розробляється на перспективу держави і повинен обґрунтовуватися широкими дослідженнями і фактичними даними, з розрахунку не тільки його цілісного характеру протягом тривалого часу, а й з урахуванням можливості його коригування, трансформування чи навіть перегляду. Тобто загальний стратегічний план слід розглядати як програму, що спрямовує діяльність органу управління протягом тривалого періоду, передбачаючи при цьому, що зовнішнє середовище вносить постійні й неминучі корективи. Слід також зауважити, що саме по собі стратегічне планування ще не гарантує успіху через те, що можуть статися помилки в організації діяльності, мотивації, контролі тощо. Для ефективного планування необхідні ґрунтовні знання про стан справ у відповідній сфері чи галузі, на основі чого розробляються конкретні програми дій та відповідні рішення. А тому розглянемо основні складові, що дають можливість накопичення таких необхідних відомостей.

**Дослідження поточної інформації.** Вихідною "сировиною" для планування є різнопланова інформація. Тому вміння кваліфіковано збирати та обробляти інформацію - це важлива умова ефективної аналітичної діяльності, від якої залежить успішне вирішення всіх інших управлінських функцій. Джерелами інформації для планування є системи зовнішнього та внутрішнього

середовищ. **До зовнішніх факторів** слід віднести напрями державної політики та стиль управління на національному та регіональних рівнях, демографічні, географічні, геополітичні та інші чинники.

**Оцінка умов і факторів зовнішнього середовища.** Аналіз зовнішнього середовища складається з двох складових: аналізу цільового середовища (task environment) та аналізу макросередовища (macro-environment).

Аналіз цільового середовища ґрунтується на результатах розробки призначення органу. Це означає, що цілі діяльності органу визначаються у формалізованому вигляді, без конкретизації діагностики критеріїв їх досягнення. Він передбачає аналіз цілей на пріоритетність і доцільність, тобто необхідність задоволення відповідних інтересів та потреб юридичних і фізичних осіб на відповідному організаційно-правовому рівні державного управління.

Аналіз основних факторів макросередовища, як правило, називають PEST-аналізом (P - political and legal environment (політико-правове середовище), E - economic environment (економічне середовище), S - sociocultural environment (соціально-культурне середовище), T - technological environment (технологічне середовище)), охоплює політичні, економічні, соціальні, культурні, технологічні, екологічні та інші фактори, що можуть сприяти або загрожувати розвитку відповідної сфери управління;

**Аналіз діяльності органу управління.** (Цільовий, функціональний, організаційний та ресурсний).

*Цільовий аналіз* має засвідчити наявність і правильність визначення діагностованих (тобто таких, що мають чітко виражений критерій оцінки діяльності), науково обґрунтованих (перспективні напрями діяльності органу влади визначені на підставі прийнятих результатів наукових досліджень) і підтриманих громадськістю (наявність, зокрема, результатів незалежних соціологічних досліджень або інших методів вивчення громадської думки) цілей функціонування органу, що мають визначатися відповідними (програмою діяльності Кабінету Міністрів України, національними, державними, галузевими, регіональними, місцевими тощо) програмами (планами) діяльності.



*Функціональний аналіз* передбачає нормативно-правову конкретизацію завдань і функцій органу, її зіставлення з реальною діяльністю органу. Цільовий та функціональний аналізи надають можливість проведення організаційного, у тому числі структурного, аналізу діяльності. При цьому проводиться не тільки аналіз організаційної структури органу, а й аналіз технологічних і регламентних процесів прийняття управлінських рішень та надання відповідних послуг юридичним і фізичним особам.

А до **внутрішніх факторів** слід віднести організаційно-управлінську структуру, наявні ресурси (матеріальні, інтелектуальні, інформаційні), набутий досвід (методи, процедури), соціальні, технологічні та інші.

Функції держави, цілі, заходи, засоби, методи, технології з реалізації політики постійно перебувають у динаміці, що має супроводжуватися адекватними, а в цілому випереджаючими змінами цільових, функціональних, структурних, управлінських процесуальних настанов державного апарату та державної служби.

Динамічність цих процесів зумовлює обов'язковість узгодження планів органів державного управління із зовнішнім середовищем. З метою адаптації до зовнішнього середовища необхідно доповнювати планування потенціалу держави плануванням її стратегії (перспективи).

Як уже говорилося, чимало органів державного управління зосереджують свої зусилля лише на розв'язанні поточних справ, забуваючи про перспективу. Сьогодні особливо гостро відчувається брак надійних прогнозів і як наслідок - відсутність пов'язаних із цим програм. Держава, як і більшість великих приватних фірм, в усіх сферах своєї діяльності повинна спрямовувати значні ресурси у галузь досліджень, що пов'язана з розробкою довготермінових прогнозів. Навіть припускаючи, що такі спроби прогнозування майбутнього не позбавлені помилок, вони завжди мають перевагу над повною відсутністю відповідної роботи у цьому напрямку.

Прогнозування є базовим етапом стратегічного планування, в процесі якого визначаються найбільш ефективні форми економічної і соціальної

політики цілої системи, галузі, окремого органу на основі передбачення (оцінки) майбутнього стану зовнішнього середовища. Таким чином, міра адаптації держави прямо залежатиме від точності прогнозування. Тому стратегічний план повинен ґрунтуватися на глибоких дослідженнях і фактичних даних, що є неможливим без постійного збору й аналізу величезного об'єму необхідної інформації.

Чим тривалішим є період від проекту до його втілення, тим уміння робити далекосяжний прогноз має більшу цінність. Наприклад, у галузі оборони проектування та виготовлення озброєнь розтягується настільки, що доводиться передбачати майбутнє на роки п'ять-десять, враховуючи рівень розвитку технічних і стратегічних концепцій озброєнь у цей період та поведінку потенційних противників. Це ж саме стосується інших галузей економіки та соціальної сфери. Прогнозні дані щодо виробництва і споживання енергоресурсів, розвитку транспортних магістралей та демографічної ситуації значною мірою визначають політику капіталовкладень держави. Окрім знання тенденцій технічного прогресу та суспільного поступу, необхідно також уміти передбачати ритм і рівень перетворень.

Узагальнюючи, можна сказати, що кожен орган державного управління повинен докладати чималих зусиль для з'ясування потреб, які він покликаний задовольняти, і якою мірою йому потрібно буде пристосовувати до них свої засоби, структури та методи, а також необхідно постійно порівнювати, наскільки його попередні прогнози відповідають дійсному стану речей. Тобто стратегічний план має бути розроблений таким чином, щоб не тільки залишатися цілісним протягом тривалого часу, а й бути достатньо гнучким для того, щоб при необхідності можна було здійснити його модифікацію.

Програма або план - це систематизований набір рішень, які відповідають аналізу певної глобальної ситуації і мають на меті реалізацію масштабних задумів. Підготовка програми є логічним результатом дослідження поточної інформації та складання прогнозів. Адже характеристики плану не можуть бути самовільними, незалежними від фактичних даних. Розробляючи план майбутніх

дій, завжди слід враховувати стихійний фактор розвитку речей і його ритм, а тим більше, якщо план передбачає певною мірою змінити напрямок цього розвитку. З іншого боку, необхідно передбачити таку істотну деталь - завдання будь-якого плану мають співвідноситися з реальністю. Економічна політика не може ставити перед собою одночасно всі цілі, держава повинна визначити свої пріоритети. Враховуючи обмежений вибір, кожен план неминуче зосереджується на головних напрямках, надаючи переваги тим чи іншим цілям, відповідним засобам їх досягнення. А тому кожен план передбачає варіант вибору, який значною мірою залежить від ідеології та політичної стратегії, аніж від чисто об'єктивної ситуації.

Стратегічне планування допомагає:

- думати стратегічно і розробляти ефективні стратегії;
- пояснити майбутні напрямки;
- встановити пріоритети;
- визначити сьогоденні рішення в світлі майбутніх умов;
- створити логічно послідовну і захищену базу для прийняття рішень;
- встановити максимальну безперервність в організаційному контролі;
- виробити рішення щодо всіх рівнів і функцій;
- визначити основні організаційні проблеми;
- ефективно діяти у змінному середовищі;
- організувати команду виконавців і експертів.

Воно, крім того, сприяє стабільності держави та можливості отримати преференції при ефективному виконанні поставлених завдань та досягненні позитивних кінцевих результатів.

Використання стратегічного планування є особливо ефективним при виборі довгострокових пріоритетів розвитку регіонів та територій.

Його слід розуміти як процес і результат. Процес охоплює систематичне вивчення держави та її середовища тими, хто зацікавлений в її успішній діяльності на перспективу. Результат - це документ, у якому детально викладені заходи, необхідні для досягнення майбутніх цілей, визначених на основі

отриманої під час процесу планування інформації. Ці компоненти стратегічного планування дають багато переваг будь-якому державному органу.

### **1.3. Етапи стратегічного планування**

Процес стратегічного планування складається з багатьох етапів, процедур та деталізації того, що необхідно здійснити. Перед безпосередньою розробкою стратегічного плану слід усвідомити його необхідність, уточнити організаційні повноваження і забезпечити підтримку процесу стратегічного планування. Для цього слід:

- визначити суб'єкти, які будуть підтримувати зусилля, маючи прямий інтерес до того, що треба зробити в державі;
- створити зворотний зв'язок для залучення фахівців;
- забезпечити доступ нових ідей;
- створити середовище консенсусу навколо цілей, що збільшує вірогідність досягнення поставлених цілей.

Джон Рефуз сформував такий графік процесу стратегічного планування:

визначення бажаної стратегії

вивчення середовища щодо можливої підтримки

аналіз можливостей держави

оцінка адекватності ресурсів

оцінка стратегії

впровадження стратегії

потреба перегляду стратегії.

Перший етап у процесі стратегічного планування полягає у визначенні прийнятної стратегії чи наслідків запланованих задумів. Цей етап може мати вигляд декларації про наміри чи поставлену мету.

Другий етап - оцінка зовнішнього середовища щодо підтримки чи не підтримки, визначення можливостей держави здійснити стратегію й оцінити наявні чи необхідні ресурси для досягнення поставлених цілей. Будь-яка держава існує в динамічному оточенні, своєрідному для кожної з них і для

кожного часового проміжку. Тому держава зобов'язана чітко визначити і тримати під постійним контролем зовнішні фактори, які можуть суттєво вплинути на виконання стратегічної програми. Зовнішні чинники, такі, наприклад, як рівень безробіття, демографічна ситуація, розмір державної фінансової підтримки регіональних програм можуть внести значні корективи у реалізацію планів. Слід також мати на увазі фактори, що носять спонтанний, форс-мажорний характер (наприклад, світова фінансова криза, різке падіння курсу національної валюти, стихійні катастрофи тощо). Цей етап має бути досконало досліджений з метою впевненості у реальності досягнення поставленої мети. Планувати недосяжні цілі значить займатися неефективним плануванням.

Наступний етап полягає в порівнянні власної оцінки та стратегії, у результаті чого можливий перегляд стратегії або пошуку інших ресурсів, можливостей для досягнення мети. Якщо стратегія і ресурси адекватні, то можливий перехід до завершального етапу впровадження стратегічних задумів. Саме цей етап є вкрай складним процесом, адже найкращі плани не в силі передбачити всі можливі наслідки чи конфлікти певних дій. Під час впровадження стратегії керівник повинен постійно аналізувати стратегію та наявні ресурси для того, щоб вчасно внести необхідні корективи для досягнення поставлених цілей.

Прийнято виділяти такі етапи стратегічного планування:

- 1) Розробка місії організації.
- 2) Визначення цілей та завдань.
- 3) Аналіз зовнішнього середовища.
- 4) Дослідження внутрішніх сильних і слабких сторін.
- 5) Вивчення та вибір стратегічних альтернатив.
- 6) Обґрунтування реалізації стратегії (тактика, політика, процедури і правила).
- 7) Управління реалізацією стратегії (управління за цілями та бюджетами).
- 8) Оцінка стратегії та оцінка структури.

Початковим заходом при стратегічному плануванні є розроблення або аналіз *національних цінностей*: це переконання, моральні настанови, стандарти й більш специфічні норми, що впливають на процес вироблення політики на всіх рівнях (індивідуальному, груповому, організаційному та суспільному) через спрямування та стримування поведінки і дій учасників процесу творення політики, впливаючи на їхнє сприйняття бажаного кінцевого стану (кінцевих цінностей) і прийнятних засобів (інструментальних цінностей) для його досягнення. Це бачення державою свого призначення або місії. Формулювання має бути стислим, але достатньо вичерпним. Останніми роками фахівці з проблем національної безпеки приділяли значну увагу теоретичному опрацюванню категорії «*система національних цінностей*». Це пояснюється розумінням того, що вона є наріжним каменем формування інтересів як особистості, різних соціальних спільнот, так і держави. При цьому особлива увага приділялася проблемі класифікації цінностей, висвітленню їхньої ролі щодо забезпечення національної безпеки.

Наступними кроками стратегічного планування є прийняття рішення про те, чого держава прагне досягти з часом і визначення шляхів досягнення цілей. Сюди входить визначення цілей і завдань, розробка стратегій і створення планів впровадження. Загальні цілі формуються і встановлюються на основі прагнення держави та певних цінностей, на які орієнтується вище керівництво. Для вагомості внеску в успіх організації вони мають володіти певними характеристиками:

- а) конкретність і можливість вимірювання;
  - б) орієнтація цілей у часі (конкретний горизонт прогнозування - коли він буде досягнутий). Існують довгострокові цілі - понад 5 років, середньострокові - 1-5 років, короткострокові - до 1 року. У першу чергу формуються довгострокові цілі;
  - в) досяжність цілей (реальна оцінка своїх можливостей);
  - г) взаємодія і взаємопідтримка цілей.
- Цілі можуть змінюватися час від часу.

Для досягнення кожної цілі визначаються конкретні завдання. Успішність плану можна перевірити саме через виконання цих завдань, які повинні формулюватись якомога коротше й зрозуміліше.

Аналіз і оцінка зовнішнього середовища (сканування середовища) - це процес, за допомогою якого розробники стратегічного плану контролюють зовнішні фактори з метою визначення можливостей і загроз для держави. Оцінювання зовнішнього середовища відбувається за трьома параметрами: всі можливі зміни, пов'язані із зовнішніми факторами; загрозові фактори; сприятливі фактори.

Зовнішнє середовище визначається такими факторами:

1. Економічними - темпи інфляції, рівень зайнятості, міжнародний платіжний баланс, стабільність національної валюти, податкова ставка.

2. Політичними - політична ситуація в державі, склад парламентської більшості, політика глави держави, законодавчі документи.

3. Соціальними - зміна очікувань у суспільстві, мораль суспільства, демографічні умови, ставлення населення до підприємництва.

Фактори зовнішнього середовища характеризуються такими ознаками: взаємозалежністю - вплив одного фактора на інший; складністю середовища - кількість факторів, на які держава повинна реагувати, а також рівень варіативності кожного фактора; рухливістю середовища - швидкість, з якою відбуваються зміни в оточенні держави; невизначеністю зовнішнього середовища. Отже, слід розглядати чимало факторів, аналізуючи зовнішнє середовище.

Управлінське дослідження внутрішніх сильних і слабких сторін організації стратегічного планування - це методичне оцінювання функціональних зон держави з метою виявлення її стратегічних переваг і недоліків. Найбільш доцільно досліджувати такі основні функціональні зони: народ, культура і традиції держави.

З метою аналізу сильних і слабких сторін організації стратегічного планування рекомендується виявити внутрішні змінні, на які можна

здійснювати управлінський вплив. Внутрішні змінні організації - це ситуаційні фактори всередині самої держави, які піддаються змінам. Вони, як правило - результат управлінських рішень. Основними змінними є: цілі - конкретне кінцеве становище чи бажаний результат; структура - логічне співвідношення рівнів управління; завдання - попередня робота, яка повинна бути виконана в наперед установлені строки і наперед обумовленим способом; персонал - центральний фактор в організації стратегічного планування.

Вивчення стратегічних альтернатив - це виявлення реальних можливостей із існуючих альтернатив: стратегії зростання, обмеженого зростання, скорочення і поєднання всіх альтернатив.

Стратегія зростання - це шлях значного підвищення рівня короткострокових і довгострокових цілей над рівнем показників попереднього року.

Стратегія скорочення - це стратегія останнього засобу, яка передбачає встановлення цілей нижче досягнутих. Вона може здійснюватись у вигляді ліквідації, скорочення і переорієнтації, відкидання непотрібного.

Вибір стратегії означає такий її вибір, який забезпечить довгострокову ефективність організації стратегічного планування.

Стратегічне планування включає як розробку власне стратегії, так і планування її реалізації. Розробка стратегії включає: визначення місії, цілей, задач, аналіз зовнішнього середовища (сканування середовища), дослідження внутрішніх сильних і слабких сторін, але воно має сенс лише тоді, коли воно реалізується. Планування реалізації стратегії полягає в обґрунтуванні реалізації, управлінні реалізацією та оцінці стратегії.

Обґрунтування реалізації стратегії складається із таких компонентів: тактики, політики, процедур і правил.

Тактика - це короткострокові плани, конкретні оперативні дії, узгоджені із загальним довгостроковим планом. Тобто це інструмент негайного сприяння впровадженню в життя перспективних намірів.



Політика - загальні орієнтири для дій і ухвалення рішень, що полегшують досягнення цілей. Як правило, формується на довгий період після прийняття довгострокових і тактичних планів.

Процедура - це опис дій, які повинні застосовуватись у конкретних ситуаціях це стандартизовані вказівки, вироблені на основі позитивного минулого досвіду.

Правила - точне визначення того, що саме слід робити в специфічній окремо взятій ситуації. Вони відрізняються від процедур тим, що вони розраховані на конкретне і обмежене питання, а процедура - на послідовність взаємопов'язаних дій.

Управління реалізацією стратегії включає два інструменти: бюджети та управління за цілями.

Бюджети - це метод розподілу обмежених ресурсів організації, сформульованих у кількісній формі для досягнення цілей, представлених у кількісній формі. А тому першим кроком при складанні бюджетів є визначення у кількісній формі ресурсів і цілей. Вони являють собою своєрідний еталон чи взірець, з яким пізніше, після виконання завдань, під час здійснення функції контролю будуть ототожнюватися фактично досягнуті результати.

Управління за цілями - це метод розподілу цілей кожному керівнику від найвищого до найнижчого рівня. При розробці цілей для кожного підрозділу необхідно здійснювати двосторонній обмін інформацією з метою розуміння кожним його конкретних завдань і з'ясування, що потрібно для досягнення цілей. Управління за цілями являє собою метод поєднання планування та контролю.

Оцінка стратегічного плану - це порівняння результатів із цілями. Оцінювання - це складні проекти, які вимагають проведення експертизи і досліджень. Вони повинні визначити ефективність чи неефективність стратегії. Для того, щоб бути ефективним, оцінювання повинно проводитися систематично і безперервно.

При оцінці процесу стратегічного планування слід визначитись із такими основними питаннями:

Чи є стратегія внутрішньо сумісною з можливостями?

Чи передбачає стратегія допустимий рівень ризику?

Чи має організація достатньо ресурсів для реалізації стратегії?

Чи враховує стратегія зовнішню небезпеку і можливості?

Чи є ця стратегія найкращим способом застосування ресурсів?

Вагомий вплив на оцінку стратегії здійснює фактор часу і точність вимірів.

Отже, стратегічне планування є важливою функцією державного управління, що вимагає цілеспрямованих та зосереджених зусиль для його ефективного здійснення, а Стратегія національної безпеки являє собою детальний всеохоплюючий комплексний план, що розробляється на перспективу і повинен сприяти досягненню мети держави та цілей, що її конкретизують. Вона розробляється та формулюється вищою керівною ланкою, роль якої полягає не лише в ініціюванні такого процесу, а й у реалізації плану із залученням усіх ланок управління та оцінці результатів.

#### **1.4. Взаємозв'язок стратегічного планування соціально-економічного розвитку та забезпечення національної безпеки.**

Якщо визнати, що держава є носієм загальної функції публічної влади, яка є необхідною для дотримання цілісності суспільства, забезпечення самого його існування, то органи державного управління є механізмом здійснення цієї функції. Саме з метою виконання загальної функції пов'язують виникнення держави та запровадження спеціалізованої людської діяльності - суспільного управління. Держава у цьому випадку розуміється як суспільний інститут, наділений повноваженнями правочинного здійснення загальної волі переважної більшості громадян. Знаряддям задоволення всезагального суспільного інтересу є відповідні державні інституції - армія, правоохоронні органи, органи безпеки

тощо, а безпосереднім виконавцем цього механізму - інститут державної служби.

В умовах сьогодення необхідною умовою підтримання політичної та соціальної стабільності у будь-якій державі є наявність не тільки ефективної економіки, а й здатність нейтралізувати можливі загрози, протидіяти спробам зовнішнього тиску, забезпечувати достатню захищеність своїм громадянам.

Нормативно-правова база у цивілізованому суспільстві є гарантією забезпечення прав і свобод особи і суспільства та узаконює функції та механізми дій влади щодо становлення та розвитку держави.

Основними функціями системи гарантування національної безпеки в усіх сферах її діяльності є: а) створення й підтримання у постійній готовності сил та засобів гарантування безпеки; б) управління діяльністю системи гарантування національної безпеки; в) здійснення планової та оперативної діяльності щодо гарантування національної безпеки; г) участь у міжнародних системах безпеки.

У системі національної безпеки важлива роль відводиться обороні України від зовнішньої збройної агресії. Оборона держави - це комплекс політичних, економічних, екологічних, воєнних, соціальних і правових заходів щодо забезпечення суверенітету, територіальної цілісності, захисту інтересів держави і мирного життя народу. Метою оборони є створення всіх необхідних умов для запобігання воєнному нападу та для збройної відсічі можливої агресії проти України. Вона базується на готовності армії, економіки, населення, території до оборони і будується згідно воєнної доктрини держави. Конституція України (ст. 17) встановлює, що оборона України, захист її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності покладаються на Збройні Сили України.

У гарантуванні національної безпеки, і насамперед військової, особлива роль відводиться Збройним Силам України. Безпосереднє керівництво цим державним інститутом здійснює Міністерство оборони України - центральний орган виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері оборони держави та військового будівництва.

Важливі функції щодо забезпечення національної безпеки надані Державній прикордонній службі України. Цей центральний орган виконавчої влади реалізує державну політику з прикордонних питань, бере участь у розробці й реалізації загальних принципів правового оформлення і охорони державного кордону України та її виключної (морської) економічної зони, вдосконаленні системи заходів щодо забезпечення їх недоторканності, здійснює функції центрального органу управління Прикордонними військами України. Головним завданням прикордонних військ є забезпечення недоторканності державного кордону України на суші, морі, річках, озерах та інших водоймах держави, а також охорона економічної зони України.

Особливе місце в системі законодавства у сфері національної безпеки відводиться системоутворюючому та правосуб'єктному законодавству.

Сфера безпеки як сутнісна риса права знаходить своє вираження у:

**правосвідомості** (формі правових ідей, принципів, теорій, концепцій, почуттів, поглядів, переконань суб'єктів права); **правоздатності** суб'єктів; **нормах-моделях** правової поведінки; **законах та інших нормативних актах та індивідуальних рішеннях**, що є зовнішньою формою вираження права як міри безпеки, що в сукупності закріплює систему цінностей, цілей, завдань і заходів у сфері забезпечення національної безпеки та визначає наявні та потенційні загрози.

Кожний з таких актів залежно від його юридичної сили відіграє певну роль у розробці та впровадженні державної політики національної безпеки, формуванні і функціонуванні системи забезпечення національної безпеки.

На практиці використовуються такі нормативно-правові акти:

- Конституція України, конституційні закони;
- загальні та спеціальні закони для регулювання певних галузей суспільних відносин;
- декрети; міжнародні договори, які ратифіковані Верховною Радою України;

- нормативно-правові акти вищих органів державної влади (укази Президента України, постанови ВР України та КМУ);
- нормативно-правові акти відомчого характеру (міністерств, інших центральних органів виконавчої влади);
- розпорядження керівників місцевих державних адміністрацій, сільських, селищних, міських голів;
- інші нормативно-правові акти (статути, положення, інструкції, правила тощо).

Водночас щодо формування нормативно-правової бази з питань забезпечення національної безпеки є низка специфічних проблем, серед яких:

- не розробленість загальновизнаного наукового обґрунтованого понятійно-категоріального апарату;
- відсутність системного підходу при визначенні сутності, структури, змісту, призначення, процедур розробки та затвердження специфічних нормативно-правових документів, які традиційно використовуються в розвинених країнах світу (концепцій, доктрин та стратегій);
- невизначеність ієрархії нормативно-правових актів у сфері забезпечення національної безпеки.

Для визначення сутності, змісту, призначення та ієрархії в загальній системі нормативно-правових актів України – концепції, доктрини та стратегії національної безпеки, а також її складових доцільно розглянути порівняльний аналіз таких понять як «концепція», «стратегія», «доктрина».

Отже, «концепція» - деяка керівна концептуальна ідея (основний задум, конструктивний принцип, головна думка). «Доктрина» - теорія, вчення, що передбачає наукове обґрунтування певної системи принципів, настанов. Можна вважати, що в межах доктрини здійснюється подальший розвиток ідеї, сформульованої в концепції (який є певною теоретичною конструкцією).

«Стратегія» - асоціюється з такими ключовими словами, як «рішення», «цілі», «мистецтво». Розробка та прийняття оптимальних рішень, що спрямовані на практичне розв'язання тих чи інших проблем (політичних,

воєнних, соціальних тощо) і є мистецтвом. Тому головною метою «стратегії» є подальша деталізація системи поглядів, принципів, настанов, які знайшли своє відображення в «доктрині». Порівняльний аналіз Закону України «Про національну безпеку України» і «Стратегії національної безпеки України» свідчить про те, що спостерігається тенденція до охоплення практично всього комплексу проблем забезпечення національної безпеки, а також дублювання тих чи інших положень одного документа в інших, що дає змогу зробити висновок про відсутність чіткої ієрархії між ними. Постає запитання: чи є панівною в теорії й практиці забезпечення національної безпеки послідовність розробки Концепції НБ – Доктрини НБ – Стратегії НБ? На час прийняття першої Воєнної доктрини (ВД) українські законодавці ще не визначилися ні з Конституцією, ні з пріоритетними національними інтересами, ні з процесами, які держава розглядала як загрози щодо їх реалізації. Тому як нормативно-правовий акт, не відображала реальних потреб у подальшому розвитку механізмів забезпечення національної безпеки у воєнній сфері, і він був не задіяний.

За роки незалежності України тільки у 2007 році було затверджено Стратегію національної безпеки, а план заходів щодо її виконання КМУ було розроблено та затверджено лише через 19 місяців, хоча план згідно з вимогами Стратегії має розроблятися щорічно.

Законодавство є своєрідним системоутворюючим «дороговказом» у сфері забезпечення національної безпеки і включає в себе нормативно-правові акти – від доктрини національної безпеки до планів дій суб'єктів забезпечення національної безпеки в певних умовах і в певний проміжок часу. Діяльність цих суб'єктів поєднується в цілісну систему цілей, завдань, заходів у сфері забезпечення національної безпеки. Як приклад, слід зазначити історичне значення Закону «Про основи національної безпеки України», який став по суті, першим і визначальним нормативно-правовим актом системоутворюючого законодавства у сфері забезпечення національної безпеки. У США це- закон “Про ефективність та результати діяльності уряду”.

Загальні риси системоутворюючого законодавства визначені Законом «Про національну безпеку України», де передбачено розробку Стратегії національної безпеки України і Стратегії воєнної безпеки України, доктрин, концепцій, стратегій і програм, якими визначаються цільові настанови та керівні принципи військового будівництва, а також напрями діяльності органів державної влади в конкретній обстановці з метою виявлення, відвернення та нейтралізації реальних і потенційних загроз національним інтересам України. Виділено, що Стратегія національної безпеки України є документом обов'язковим для виконання і основою для розробки конкретних документів за складовими державної політики національної безпеки і оборони. Коли в Україні будуть виконуватися такі вимоги, то повинна скластися системна ієрархія державних концептуальних документів у сфері національної безпеки і оборони.

Але у системі забезпечення національної безпеки України досі не розроблена концепція та методологія стратегічного моніторингу та аналізу у сфері забезпечення національної безпеки, зокрема не сформовано систему показників та критеріїв, відсутні конструктивні моделі та методики оцінювання ефективності державної політики забезпечення та просування національних інтересів. До того ж самі національні інтереси на державному рівні не систематизовано, визначено лише їх пріоритети, що спричинюватиме значну частку суб'єктивізму в оцінюванні ефективності державної політики забезпечення національної безпеки держави.

Система відповідних офіційних документів, таких як стратегії, концепції, доктрини, закони, програми, плани мають враховувати як прямі, так і зворотні зв'язки між політикою і стратегією, їхню взаємодію, взагалі здійснення досліджень у трикутнику «ідеологія - політика - стратегія». Та на практиці часто цілі політики і цілі стратегії не гармонізовано. Дослідження у цій сфері, а також розробка стратегій та інших стратегічних документів (рівня і призначення) та їх імплементація набувають системності та обґрунтованості тільки за умов врахування ними усієї глибини та масштабності впливу політики і соціальних процесів на сферу національної безпеки.

Одним з підходів до вирішення цієї проблеми є розробка та впровадження спеціального дослідницького прийому, що базується на об'єднанні сильних сторін різних підходів; збереження переваг управління в обчислювальних експериментах, врахування обмежень, притаманних державному управлінню забезпечення національної безпеки; введення прогнозу розвитку сценаріїв, можливостей, передумов на підставі методів експертного оцінювання; впровадження постійного стратегічного моніторингу та аналізу результатів формування та реалізації стратегічного планування в цій сфері, а також введення адаптивного управління процесами формування та реалізації стратегічного планування для будь-яких умов невизначеності та непередбачуваності .

Це дасть змогу підвищити якість розробки та реалізації стратегічних документів у сфері державного управління забезпечення національної безпеки, сприятиме підвищенню ефективності державної політики захисту та просування національних інтересів у сучасній геополітичній обстановці.

В кожній галузі законодавства існують спеціальні норми права, призначення яких – встановлення кола суб'єктів, які підпадають під дію норм цієї галузі законодавства. **Сукупність встановлених нормами права якостей, які надають суб'єкту можливість бути носієм юридичних прав і обов'язків називається правосуб'єктністю.**

Суб'єкти забезпечення національної безпеки – це учасники відповідних відносин, які мають суб'єктивні права та виконують юридичні обов'язки по забезпеченню національної безпеки (згідно з Конституцією України - це Президент України; Верховна Рада України; Кабінет Міністрів України; Рада національної безпеки і оборони України; міністерства та інші центральні органи виконавчої влади; Національний банк України; суди загальної юрисдикції; прокуратура України; місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування; Збройні Сили України, Служба безпеки України, Служба зовнішньої розвідки України, Державна прикордонна служба України та інші військові формування, утворені відповідно до законів України;



громадяни України, об'єднання громадян). До цього виду законодавства слід віднести такі нормативно-правові акти, як Закон України «Про Збройні Сили України», «Про Службу безпеки України», «Про державну прикордонну службу України», «Про Раду національної безпеки і оборони України» та інші закони, укази Президента України, постанови КМУ, відомчих нормативно-правових актів.

Правосуб'єктні нормативно-правові акти передбачають практичне втілення державно-владних повноважень суб'єктів забезпечення національної безпеки через надання останнім права: видавати від імені держави нормативні й індивідуальні акти; здійснювати нагляд за точним і неухильним виконанням вимог, передбачених законодавством, захищати ці вимоги від порушень шляхом застосування заходів переконання, стимулювання, а в деяких випадках і примусу. До складу таких суб'єктів входять посадові особи, які безпосередньо виконують покладені на них керівні повноваження, визначається порядок їх призначення. Отже, вони є частиною державного апарату, мають компетенцію, структуру, територіальний масштаб діяльності, визначаються у порядку, встановленому законами або іншими нормативно-правовими актами, застосовують визначені форми та методи діяльності, наділені правом виступати від імені держави і покликані в порядку законодавчої, судової, виконавчої і розпорядницької діяльності здійснювати повсякденне забезпечення національної безпеки України. Правоздатність цих суб'єктів виникає одночасно з їхнім утворенням і визначенням компетенції, а припиняється у зв'язку з ліквідацією чи скасуванням.

Правосуб'єктне законодавство у сфері національної безпеки можливо класифікувати на такі підвиди:

- законодавство про правовий статус органів державної влади, які беруть участь у забезпеченні національної безпеки;
- законодавство, яке регулює правовий статус окремих складових сектору безпеки і оборони;
- законодавство про спецслужби;

- законодавство про правоохоронні органи.

Залежно від обсягу і характеру компетенції, закріплених у законодавстві, суб'єкти забезпечення національної безпеки можуть бути поділені на:

- суб'єкти загальної компетенції, які здійснюють керівництво всіма чи більшістю напрямів забезпечення національної безпеки (Президент України; Верховна Рада України; Кабінет Міністрів України; Конституційний суд України, суди загальної юрисдикції, Рада національної безпеки і оборони України; міністерства та інші центральні органи виконавчої влади; місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування);
- суб'єкти галузевої компетенції, що здійснюють керівництво окремими напрямами забезпечення національної безпеки (галузеві міністерства та інші галузеві центральні органи виконавчої влади, Національний банк України, Збройні Сили України, Державна прикордонна служба України та інші військові формування, утворені відповідно до законів України);
- органи міжгалузевої компетенції, які здійснюють міжгалузеві регулювання, міжгалузеву координацію, контроль-наглядові функції (Генеральна прокуратура України, правоохоронні органи, Служба безпеки України, Служба зовнішньої розвідки України).

Разом з тим, аналіз правосуб'єктного законодавства та практики забезпечення національної безпеки свідчить, що в інституціональній структурі суб'єктів забезпечення національної безпеки повинно бути чітко визначено місце органів місцевого самоврядування. Необхідно усвідомлювати, що забезпечення національної безпеки здійснюється не в державі в загалі, не абстрактному просторі, а в конкретному місці. Воно безпосередньо пов'язане з безпекою населення того чи іншого населеного пункту, регіону України. Це означає, що відповідальність за стан національної безпеки повинні нести відповідно і місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування, адже конкретизація відповідальності й компетенції на різних рівнях здійснення державної влади є основою ефективного забезпечення

національної безпеки країни. Своє місце серед суб'єктів забезпечення національної безпеки повинні мати суспільно-політичні об'єднання, засоби масової інформації, церква.

Політичне, соціальне, економічне оновлення суспільства в процесі розбудови держави при зростанні загроз національній безпеці до критичного рівня ставить перед суб'єктами забезпечення національної безпеки нові завдання, зумовлює необхідність визначення стратегічних напрямків їхньої діяльності, пошуку нових підходів, які б відповідали сучасним реаліям і враховували тенденції їх розвитку, приведення правових, організаційних, структурних та інших засад функціонування суб'єктів забезпечення національної безпеки у відповідність до нових умов їхньої діяльності.

### **Питання для повторення та обговорення на семінарських заняттях**

1. Особливості стратегічного планування, його суть та призначення.
2. Складові обґрунтування реалізації стратегії у сфері національної безпеки.
3. Фактори зовнішнього і внутрішнього середовища при стратегічному плануванні у сфері національної безпеки.
4. Етапи стратегічного планування у сфері національної безпеки.
5. Стратегічні документи у сфері державного управління забезпечення національної безпеки (правосуб'єктне та системоутворююче законодавство).
6. Інституціональна структура суб'єктів забезпечення національної безпеки.

## **ЛЕКЦІЯ 2. Теоретико-правові та прикладні аспекти стратегічного прогнозування політики національної безпеки України.**

### **НАВЧАЛЬНІ ПИТАННЯ**

2.1. Прогнозування державної політики національної безпеки.

2.2. Методи прогнозування державної політики у сфері національної безпеки.

2.3. Вплив інститутів громадянського суспільства на політику національної безпеки

### **2.1. Прогнозування державної політики національної безпеки.**

Державна політика національної безпеки (політика НБ) є важливим чинником збереження цілісності та забезпечення безпечного розвитку держави, а в міжнародному вимірі – міжнародної стабільності та безпеки. Багато фахівців під державною політикою розуміють сукупність дій, заходів, закладів (установ, інститутів) органів державної влади, за допомогою яких забезпечується збереження цілісності суспільства, суспільний прогрес, дотримання балансу інтересів людини, суспільства та держави.

З огляду на сказане, розробка та реалізація ефективної політики НБ є складною проблемою, оскільки її розв'язання передбачає комплексний аналіз та врахування сукупності політичних, економічних та інших чинників, які здійснюють визначальний вплив на формування та реалізацію національних інтересів, а й визначення та досягнення взаємопов'язаних цілей, зумовлених необхідністю захисту: природного середовища, як основи буття людини, її прав та свобод; статусу, функціональних ролей та самобутності соціальних груп; духовних та матеріальних цінностей суспільства; державного суверенітету та територіальної цілісності держави.

Крім того, сучасне розуміння сутності національної безпеки передбачає врахування чинників, які зумовлюють більш широкий погляд політику НБ.

*По-перше*, проблема забезпечення безпеки будь-якої країни, охоплює не тільки воєнні, а й економічні та політичні чинники, вирішення питань історичної та національної ідентифікації, забезпечення внутрішньополітичної стабільності та налагодження дружніх міждержавних відносин тощо.

*По-друге*, останні десятиріччя показали безперспективність виснажливої конфронтаційної логіки у відносинах між народами та країнами.

*По-третьє*, зіткнення національних інтересів, економічне, культурне та політичне суперництво не стало менш жорстким після розпаду соціалістичної системи.

*По четверте*, політика НБ має бути скерована на освоєння сучасних форм світового цивілізаційного процесу з урахуванням національної історичної спадщини та процесів глобалізації, які потребують творчого осмислення в практиці державного будівництва, тобто не варто копіювати шлях національного розвитку, який пройшли інші країни.

*По-п'яте*, більш небезпечним стає політичний, економічний, культурний, інформаційний тиск з боку провідних країн світу.

*По-шосте*, набули рис міжнародного характеру такі загрози національній безпеці як тероризм, корупція, організована злочинність тощо.

*По-сьоме*, в країнах, де повільно здійснюються політичні, економічні та інші назрілі реформи, як правило, має місце політична роздробленість суспільства та значне його розшарування за рівнем доходів.

*По-восьме*, розвиток демократичних основ державності відбувається одночасно із суперечливими процесами ринкових реформ та формуванням нової соціальної структури суспільства.

Є всі підстави стверджувати, що нерозуміння сутності національної безпеки, недостатнє врахування вказаних чинників, відсутність кваліфікованого аналізу та прогнозування політики НБ і, як наслідок - ефективних механізмів впливу на чинники, які визначають ступінь досягнення національних цілей, є серед причини того, що вказана політика в Україні залишається фрагментарною, суперечливою та непослідовною.

Варто також зазначити, що визначені на законодавчому рівні основні напрями політики НБ не слід ототожнювати з реальною політикою національної безпеки, оскільки закони є нормативними актами, які є менш перемінливими, ніж реальна державна політика. Основні положення законодавчих актів визначають своєрідний дороговказ, генеральну лінію, але для тих, хто здійснює аналіз та прогнозування політики НБ, хто готує та реалізує практичні рекомендації щодо вказаної політики, цього недостатньо.

*По-перше*, політика НБ, не обов'язково є дія для розв'язання якоїсь проблеми, оскільки утримання від тієї чи іншої дії, це також політика. Відомо, що не тільки ігнорування загроз національній безпеці призводить до затяжних конфліктів, територіальних, матеріальних та інших втрат, до аналогічних наслідків призводить і переоцінка ступеня загроз, тобто реакція на загрози має бути адекватною.

*По-друге*, законодавча влада не є єдиним джерелом політики НБ, оскільки порядок денний щодо захисту національних інтересів визначається, як правило, Главою держави та органами виконавчої влади, тобто механізми розробки та реалізації політики НБ (стратегічного аналізу, прогнозування, планування, моніторингу тощо) склалися у виконавчій владі.

*По-третьє*, варіанти політики НБ відображають усвідомлену суспільну проблему, яка й є основною мотиваційною причиною виникнення варіантів політики, тобто суперечки навколо тієї чи іншої політики часто зводяться до різного тлумачення проблеми і чи є вона взагалі. При розробці політики НБ це проявляється при визначенні національних цілей, їх пріоритетності, оцінки засобів, способів та загроз щодо їх досягнення.

*По-четверте*, при формуванні та реалізації політики НБ представницька, виконавча та судова влади не можуть мати, так би мовити, "власну політику", оскільки ця політика має мету створення належних умов для реалізації національних інтересів, тобто об'єктивно має консолідувати органи державної влади та суспільство.

В аналізі політики найважливіша роль відведена оцінці впливу управлінських рішень на суспільство, що передбачає постановку проблеми та визначення мети (цілей), вибір та оцінку управлінських альтернатив, критеріїв їх реалізації, а також моделювання з метою прогнозування можливих наслідків реалізації вибраної альтернативи.

Загальновідомо, що політика НБ формується під прямим та опосередкованим впливом значної кількості взаємопов'язаних та суперечливих факторів, що породжує низку проблем щодо її аналізу та прогнозування, зокрема, часто мають місце досить суперечливі результати аналізу проблемних питань щодо реалізації національних інтересів та діаметрально протилежні підходи щодо їх вирішення. Наприклад, визначення національних інтересів, засобів, способів та загроз щодо їх реалізації може мати яскраво виражений політизований характер, оскільки одні й ті ж чинники можуть розглядатися різними політичними силами, як загрозові, або навпаки, як сприятливі для реалізації вказаних інтересів.

При прогнозуванні політики НБ доцільно розрізняти два види прогнозування: *політичне* та *стратегічне*.

Політичне прогнозування, передбачає *ситуативний аналіз* тенденцій, процесів, інтересів суб'єктів забезпечення національної безпеки, їх взаємодії й відображає можливий стан реалізації національних інтересів у короткотерміновій перспективі (1-3 роки). Політичний прогноз тісно пов'язаний з політичними коментарями, які інтерпретують разове прийняття політичного рішення та його наслідки для національної безпеки. Характерним для цього виду прогнозування є екстраполяція існуючих тенденцій.

Стратегічне прогнозування враховує *довгострокові* тенденції та загальну динаміку системи національної безпеки, що зумовлює необхідність врахування принципів та моделей поведінки суб'єктів забезпечення національної безпеки, які сприятимуть досягненню бажаного стану щодо реалізації національних інтересів у довгостроковій перспективі. Стратегічний прогноз, як правило, обґрунтовує необхідні ініціативи в політичній, економічній, соціальній та

гуманітарній сферах, практична реалізація яких має мету досягнення бажаного прогнозованого майбутнього, що, в свою чергу, передбачає формування та досягнення певної сукупності довгострокових національних цілей .

Разом з тим, принципово важливим є те, що політичний прогноз (прогнозування короткотермінових кризових ситуацій) сприяє кращому розумінню того, які дії мають бути здійснені суб'єктами системи ДУНБ у довгостроковій перспективі. Оскільки стратегічний прогноз політики НБ залежить від намірів політичного керівництва, які під тиском тих чи інших обставин можуть змінюватися, то визначальною вимогою до вказаного прогнозу є забезпечення його достатньої адаптивності до умов реалізації національних інтересів, які в сучасному світі швидко змінюються, а також виявлення та системний аналіз ризиків невідповідності результатів прогнозу вказаним умовам.

В Україні впродовж років незалежності політичні та економічні процеси характеризуються відсутністю їх довгострокової спрямованості, із-за чого будь-який прогноз може бути тільки короткостроковим (політичним), що, безумовно, унеможливорює стратегічне прогнозування. Головною причиною є те, що уявлення про "бажаний майбутній стан" суспільства, держави, її місця в міжнародній спільноті, тощо є досить різним у головних акторів, які періодично змінюють один-одного на політичній сцені.

Останнім часом поряд з державними структурами, які відповідають за інформаційно-аналітичне забезпечення українського політикуму, виникло багато неурядових експертно-аналітичних центрів, які виконують різні види робіт, від аналізу передвиборчої ситуації та планування виборчих кампаній до розробки стратегій розвитку країни на довго- та середньострокову перспективу, а динамічні суспільно-політичні процеси спровокували появу чисельних політичних коментарів та прогнозів стосовно поточної політики, міжнародних відносин тощо, але варто зазначити, що:



більшість прогнозів так і не знайшли свого підтвердження на практиці, а політичні рішення, як правило, приймаються інтуїтивно, без врахування можливих наслідків для суспільства та держави;

часто у ролі аналітиків та експертів виступають політтехнологи, журналісти, досить посередні політики, які своєю не компетентною працею дискредитують суть політичного аналізу та прогнозування політики НБ.

Врешті-решт, в Україні політичний аналіз та прогнозування, як професійна діяльність, знаходяться у стадії становлення та не стали невід'ємним елементом розробки та впровадження політики НБ, тому вдосконалення методологічної бази аналітичних досліджень, формування на цій основі відповідних стандартів, як передумова розробки адекватної стратегії прийняття управлінських рішень щодо забезпечення національної безпеки, набуває особливої актуальності. З іншого боку, очевидно, що політичний аналіз та прогнозування політики НБ успішно розвиватимуться тоді, коли буде сформовано відповідний запит на аналітичну продукцію. На жаль, в Україні сучасна політична еліта потребує експертно-аналітичних розробок переважно тих проблем, які стосуються внутрішньополітичної боротьби, про що свідчить різке зростання потреби в експертно-аналітичних послугах саме в період виборчих кампаній.

Таким чином, для забезпечення національної безпеки пріоритетним завданням є стратегічне планування на основі довгострокового прогнозування, а не розробка пропозицій щодо поточних управлінських рішень, їх якості та оперативності, тобто більш важливими є не висновки та рекомендації аналітиків-експертів, які прораховують варіанти розвитку ситуації за принципом надання інформації «сьогодні-на-сьогодні», а розробка довгострокових прогнозів розвитку тих чи інших ситуацій та управлінських стратегій щодо адекватного реагування на них.

Це означає, що для України науково обґрунтовані довгострокові прогнози для різних сфер життєдіяльності суспільства та адекватні стратегії дій суб'єктів системи ДУНБ, розроблені у контексті забезпечення національної безпеки, є

життєво важливим чинником виживання держави, а головною умовою формування відповідного запиту з боку політичної еліти на таку аналітичну продукцію є розвиток культури прийняття державно-управлінських рішень. Основними ж чинниками становлення вказаної культури є вирішення таких завдань: формування консенсусу еліт та суспільства щодо стратегічних пріоритетів суспільного розвитку та державного будівництва; забезпечення належної фінансової та матеріальної підтримки діяльності аналітичних структур з боку влади та бізнес-груп; подолання закритості та непрозорості процедури підготовки та прийняття державно-управлінських рішень; активізація зацікавленості органів державної влади в послугах незалежних аналітичних структур.

Актуальним завданням для України залишається також підготовка фахівців з прикладного політичного аналізу та прогнозування, оскільки в трансформаційних суспільствах застосування загальновідомих методів політичного аналізу та прогнозування наштовхується на значні труднощі. Однією із причин цього є *нелінійний* характер суспільно-політичних та соціально-економічних процесів у таких суспільствах, що зумовлює необхідність творчого переосмислення існуючих методів політичного аналізу та прогнозування та їх адаптації для дослідження вказаних процесів, а це під силу тільки висококваліфікованим експертам та аналітикам з питань забезпечення національної безпеки.

Без підготовки висококваліфікованих експертів та аналітиків з питань забезпечення національної безпеки неможливо подолати ситуацію, коли принципові політичні рішення щодо життєво важливих національних інтересів приймаються не на основі результатів аналітичних досліджень та експертних оцінок, а є наслідком виключно політичних домовленостей, ідеологічних уподобань тощо. Експертно-аналітичні знання мають використовуватися для пошуку шляхів та створення належних умов для реалізації національних інтересів, а не для обслуговування інтересів політичних еліт.

Варто також зазначити, що зміна структури системи національних інтересів та загроз щодо їх реалізації неминуче призводить до зміни політики НБ, що, із-за обмеженості в ресурсах, які можуть бути спрямовані на вирішення завдань забезпечення національної безпеки, може створити певну напруженість та непослідовність як при визначенні стратегічних напрямів політики, так і при її реалізації. Будь-яка держава не може одночасно приступити до вирішення проблемних питань щодо забезпечення національної безпеки, оскільки обмеженими є як її ресурси, так способи їх використання, що зумовлює необхідність визначення пріоритетних національних цілей, які при розробці політики НБ мають розглядатися крізь призму реалізації геополітичних інтересів держави, забезпечення її суверенітету, внутрішньополітичної стабільності та прогресивного соціально-економічного розвитку.

Врешті-решт, при розробці політики НБ головна увага має бути зосереджена на результатах стратегічного аналізу, її реалізація має вирізнятися жорстким прагматизмом при захисті життєво важливих національних інтересів, а наукове супроводження вказаної політики має бути предметом постійної уваги учених, оскільки проблема забезпечення національної безпеки має комплексний характер. При цьому рішення, які приймаються при розробці та реалізації політики НБ обов'язково мають враховувати наслідки їх реалізації у середньо- та довгостроковій перспективі, суспільну підтримку, ресурсні можливості, вирішення завдань духовного, культурного та матеріального розвитку, планування та здійснення відповідних зовнішньополітичних акцій.

## **2.2. Методи прогнозування державної політики у сфері національної безпеки**

Прогнозування державної політики у сфері національної безпеки сприяє усвідомленню загроз у сферах життєдіяльності і, як наслідок, є важливою складовою стратегічного планування у сфері національної безпеки.

Функція прогнозування складна і включає в себе створення образів майбутнього. Прогнозування служить, таким чином, зв'язком минулого з

майбутнім. Адже для того, щоб прогнозувати, необхідно створити нові результати. У цьому сенсі прогнозування стає прогнозом та важливою умовою для планування. Зважаючи на розбіжність між тим, що є на даний час і тим, що “повинно” бути, деякі фахівці роблять невірні прогнози. Тому прогнозист має об’єктивно сприймати уявлення про минуле та сьогодення, відносини індивіда до суспільства, ставлення суспільств одне до одного, а також характер систем прийняття рішень, що регулюють взаємодію між суспільствами.

Прогнозування має передувати плануванню. Результативний план вимагає відповідного прогнозування. Планування є спробою протистояти альтернативним ризикам і гарантувати, що будь-які ризики, які прийняті правильні, в той час як прогноз передбачає зниження невизначеності навколо наслідків планування. Однією з найбільш актуальних проблем прогнозування для розробки політики і планування є бюрократизація та неготовність політиків пристосовуватись до вимог прогнозування або визнавати їх наслідки.

Міжнародні відносини як сфера людського співіснування охоплюють політичні, економічні, правові, дипломатичні, соціально-психологічні, культурні, науково-технічні, торгові, військові та інші зв'язки і взаємовідносини між державами, народами, соціальними групами й організаціями, які діють на міжнародній арені. Через наявність такої великої кількості суб'єктів та важливість їх взаємовідносин виникає необхідність прогнозування цієї сфери з метою визначення тенденцій їх розвитку та впливу на кожного суб'єкта.

Враховуючи максимальну, порівняно з іншими об'єктами соціального прогнозування, невизначеність багатьох складових у міжнародних справах, у разі прогнозування міжнародних відносин вимагається підвищена увага до основних факторів зовнішньополітичних дій та умов, що їх детермінують.

До основних проблем в галузі міжнародних відносин, які мають бути враховані при прогнозуванні, варто віднести: роль країн у світовій політиці їх позиція на міжнародній арені; детермінанти сили і слабкості і глобальних наслідків незбалансованості можливостей і військової нерівності; потреба у ресурсах їх доступність та використання; політичні наслідки технологічного

розвитку та поширення знань і навичок; політичні наслідки демографічної ситуації та збільшення антропогенного навантаження; конфігурація сприйняття різних міжнародних ситуацій націями, відносини між ними; глобальний вплив недержавних суб'єктів, зокрема, транснаціональних корпорацій і міжнародних організацій; ставлення до міжнародної політики міжнародного співтовариства і взаємозалежність між міжнародною політикою і міжнародною економікою.

Значну роль у формуванні сучасних уявлень про характер міжнародних ситуацій та процесів відіграють прикладні проекти. Можна запропонувати такий варіант класифікації сучасних аналітичних засобів, що застосовуються в прикладних дослідженнях: 1) базові аналітичні методики (контент-аналіз, івент-аналіз тощо); 2) комплексне аналітичне моделювання (емпіричне, нормативне, динамічне) міжнародних ситуацій та процесів.

На особливу увагу заслуговує метод моделювання, що останнім часом став одним з основних у прикладних дослідженнях міжнародних відносин. Нагадаємо, що моделювання є засобом вивчення об'єкта дослідження шляхом створення формально тотожного йому образу (моделі), який відображає певні його властивості. Методологічною основою є системний підхід, який дає можливість впорядкувати хід думок дослідника, допомагає врахувати та виявити найбільшу кількість різноманітних факторів, зв'язків, побачити нові перспективи та зекономити час. Із врахуванням багатосторонності можна сформулювати три основні принципи моделювання:

1) *принцип об'єктивної відповідності моделі оригіналу*. Побудова моделі не довільна, вона обумовлена об'єктивною структурою самого об'єкта, що моделюється, та існує незалежно від суб'єкта, який моделює;

2) *принцип екстраполяційності модельної інформації*. Полягає в тому, що після побудови моделі та її дослідження отримана інформація екстраполюється на сам оригінал;

3) *принцип верифікації моделі*. Передбачає можливість зіставлення отриманої моделі інформації з різними реальними властивостями реально існуючої системи. Чим складнішою є модель, тим важчою буде її перевірка.

У процесі моделювання в сфері національної безпеки дослідник вирішує два типи завдань:

- оціночні (виявляється специфіка об'єкта моделювання - політичні ситуації, політичні процеси - і рівень інформаційної забезпеченості дослідження);
- операційні (виявляються характер і форми моделі, які залежать від ступеня схожості з об'єктом моделювання (основні ознаки або узагальнюються, або максимально конкретизуються).

Здебільшого виділяють такі основні етапи моделювання:

1) попередня орієнтація та аналіз системи, формулювання основних припущень та гіпотез, розроблення попередніх сценаріїв і нормативних установок;

2) формалізація гіпотез (умовно це можна назвати перекладом з математичної мови на вербальну);

3) відбір і формалізація необхідної інформації;

4) дослідження моделі (перевірка її чутливості, адекватності, стійкості результатів);

5) побудова альтернативних сценаріїв та експерименти з моделлю;

6) якісний аналіз та інтерпретація результатів моделювання.

Особливо необхідно відзначити глобальне моделювання, яке пройшло значний шлях і є одним з основних напрямів прикладних системних досліджень, важливим інструментом пізнання. Визначною особливістю глобального моделювання, що надає йому особливої актуальності, є необхідність системного синтезу глобальних процесів в усій їх складності та взаємопов'язаності, багатоманітності та наявності суперечностей. При побудові глобальних моделей враховуються соціальні, політичні, культурні, екологічні та інші фактори. Такий підхід сприяє виявленню і передбаченню можливих тенденцій подальшого розвитку.

Наприклад, такі вчені як С. Хантінгтон, Г. Кіссінджер, З. Бжезінський спробували викласти свої глобальні моделі взаємовідносин держав, у яких

врахували майже всі зазначені вище фактори. Особливістю цих моделей є те, що вони дійсно мають певний вплив на політику США, тобто не залишилися ідеєю на папері.

Крім методу моделювання варто виділити сценарний метод.

Сценарист, беручи до уваги не лише ймовірне, є руйнівником звичних стереотипів і усталених концептуальних схем, розширює поле можливого і тим самим забезпечує готовність діяти в незапланованих кризових ситуаціях, виконуючи «функцію упередження».

Сценаріотехніка, як одна з найбільш доступних методик, спроможна на деякий час звільнити дослідника від звичних штамтів й усталених схем та забезпечити готовність діяти в незапланованих кризових ситуаціях; дозволяє також подати результати експертизи у найбільш наочній і переконливій формі; завдяки технологічній гнучкості надає можливість інтегрувати в аналіз найрізноманітнішу інформацію. Ці переваги сценаріотехніки є особливо значущими у контексті внутрішньо- та зовнішньополітичної нестабільності.

Сценарний метод уможлиблює не лише отримати загальні уявлення про параметри майбутньої внутрішньополітичної та міжнародної ситуації, але й генерує альтернативні шляхи зміни цієї ситуації у бажаному напрямі. За умови успішного вирішенні цього двоєдиного завдання, розробка сценаріїв може бути дуже ефективною. Оскільки цей метод є не лише засобом оперативного і детального аналізу майбутнього, але і засобом виявлення можливостей його змін, фахівці використовують призначення сценарного методу з метою:

передбачення і попереднього аналізу якісних змін, стрибків, які можуть виникнути в результаті тих чи інших заходів, в умовах невизначеності їх проведення;

визначення умов досягнення бажаної мети розвитку об'єкта експертизи і встановлення низки проблем, які можуть виникнути на шляху досягнення цієї мети;

прогнозування генеральної мети розвитку об'єкта прогнозування, виявлення основних чинників довколишнього середовища і формулювання

критеріїв для оцінки верхніх рівнів дерева цілей.

У прикладному аналізі сценаріотехніка застосовується для вирішення трьох типових завдань: прогнозування найбільш ймовірних змін внутрішньополітичної та міжнародної ситуації; прогнозування криз і опрацювання шляхів їх подолання; планування і опрацювання комплексу заходів, спрямованих на досягнення бажаної ситуації. Від типу завдання залежить, яким буде сценарій: пошуковим чи нормативним.

**Пошуковий сценарій** є найбільш популярним і описує, зважаючи на існуючу ситуацію, стан системи і домінуючі тенденції її трансформації, послідовність подій, що логічно спричиняють ймовірний майбутній стан системи. Пошуковий сценарій застосовується, зазвичай, у тих випадках, коли дослідник володіє порівняно незначним обсягом інформації відносно можливих шляхів розвитку тієї чи іншої ситуації.

**Нормативний сценарій** орієнтований на визначення шляхів досягнення майбутніх бажаних станів об'єкту дослідження (у цьому випадку вони приймаються як цілі) і вимагають значно більшого інформаційного забезпечення.

Терміни підготовки прогнозу визначаються як специфікою ситуації (кризова чи стандартна), так і вимогами замовника. Відповідно до традиційної класифікації прогнозів, сценарій може мати оперативний, короткостроковий, середньостроковий і довгостроковий характер.

Методика створення нормативного сценарію групою експертів Найбільш важливими етапами пошукового і нормативного прогнозів є побудування відповідно «дерева проблем» і «дерева цілей». В ідеалі нижній (найбільш детальний) рівень «дерева цілей» повинен співпадати з нижнім рівнем «дерева проблем». Інакше кажучи, найближчі практичні цілі мають зводитися до вирішення найбільш актуальних проблем, але мати чітко орієнтовану довготривалу перспективу. Для забезпечення надійності результатів бажано використовувати кілька (дві-три) методики опитування експертів.

**Алгоритм опису процесу розробки сценарію** можна умовно поділити на



три великі етапи: попередній, основний і заключний. Учасниками опрацювання прогнозу є:

-«представники замовника» - один з керівників, який здійснює загальну постановку завдання;

-голова робочої групи - фахівець з організації групової експертизи;

-члени робочої групи (1-2 особи) - фахівці з аналізу обробки інформації;

-експерти - фахівці в галузі предмету прогнозу.

У сценарному методі всі експерти групи можуть взаємодіяти безпосередньо чи заочно, використовуючи лише ту інформацію, яку їм надає керівник групи. Весь процес побудови сценарію чи серії альтернативних прогнозних сценаріїв повинен спиратися на ретельно організовану роботу з експертами, які на різних стадіях обробки сценарію активно беруть участь в аналізі й інтерпретації інформації, що надходить.

На характер прогнозування також впливають типи сценаріїв, кожен з яких відрізняється глибиною і масштабом дослідження, способами і прийомами передбачення майбутнього. Розглянемо найбільш поширені у науці типи сценаріїв.

**Сценарій-есе** - це вільне викладення в публіцистичній манері можливого розвитку подій. У такому сценарії немає жорсткої й обов'язкової структури викладення. Головне - гіпотетично загострити стан, що формується, виявити в ньому внутрішні суперечності,

зіткнення інтересів і в результаті означити наявність домінуючих тенденцій, продемонструвати варіативність розвитку ситуації. Важливо також драматично загострити сутність управлінської колізії, означивши епіцентр розвитку ситуації, й загострити увагу на найголовніших структурних компонентах і наслідках передбачуваних рішень.

**Аналітичний сценарій** характеризується чіткою внутрішньою структурою, що передбачає короткий опис вихідних і результуючих підсумків розвитку ситуації. У такому сценарії необхідно, передусім, виділити конкретні подвійні ланцюжки, аргументація яких будується на поєднанні якісних і

кількісних суджень експертів.

**Формалізований сценарій** ґрунтується вже на переважно кількісно описаних показниках і передбачає чітку формалізацію доведень і аргументів.

Але за будь-якого сценарію фахівці формулюють наступні етапи підготовки прогнозу.

**Попередній етап.** Замовник призначає голову робочої групи і повідомляє йому:

- характеристику наявної ситуації;
- мету роботи - бажану ситуації, яку необхідно отримати; наявні ресурси і можливості (фінансові, часові, управлінські тощо).

Голова робочої групи формує робочу групу і готує орієнтовну інформацію для експертів, яка містить:

- відомості щодо наявної ситуації;
- обґрунтування важливості поставленої замовником мети роботи;
- можливості, якими володіє замовник для сприяння досягненню мети роботи;
- необхідну додаткову інформацію (готові прогнози подібних за характером розробок чи галузям досліджень, дані прогнозного тла тощо).

Особливістю підготовки орієнтовної інформації на цьому етапі прогнозу є те, що, крім загальної для всіх експертів частини, керівник групи часто змушений готувати додаткову, індивідуальну інформацію для окремих, чи навіть усіх експертів. Трапляються випадки, коли сценарна розробка виконується експертами всього лише 2-3 рівнів, що суттєво скорочує обсяг роботи для керівника групи. Але у разі більшої кількості рівнів і значної кількості експертів на кожному рівні, обсяг інформації, що готується, стає значним, що впливає на терміни виконання роботи.

Робоча група готує карту опитування 1-го рівня, в якій:

- фіксується прізвище, ім'я та по батькові експерта;
- визначається мета роботи;
- зазначаються заходи, які мають бути виконані;

-фіксуються проміжкові в процесі реалізації цілі;

-зазначаються інші умови, під час виконання яких може бути досягнена сформульована мета.

При цьому, в правому стовпчику зазначаються особи (можливі експерти, які могли б детально розкрити способи і засоби досягнення зазначених проміжних цілей).

**Основний етап.** На основному етапі керівник групи здійснює опитування експертів 1-го рівня, далі, за їх рекомендаціями, експертів 2-го рівня, за рекомендацією останніх - експертів 3-го рівня і т. д. доти, доки експерти останнього рівня не вимагатимуть додаткової експертної діагностики, але вважатимуть за необхідне негайно стати до виконання роботи. При цьому завдання керівника групи полягає в тому, щоби підготувати анкети (містять орієнтовну інформацію та карти опитування) для експертів кожного нового рівня. Анкети можуть мати загальну форму, наведену вище, але сформульована в заголовку мета і орієнтовна інформація, яка може знадобитися кожному експерту, можуть бути індивідуальними.

У міру виконання процедури опитування експертів, керівник групи складає «прогнозне дерево» - ланцюжки робіт та заходів, послідовне виконання яких веде до досягнення основної мети. Основний етап завершується, коли на різних рівнях «прогнозних дерев» записані заходи, до виконання яких можна стати негайно.

**Заключний етап.** Завдання заключного етапу полягає в отриманні оцінок ресурсів, необхідних для виконання всіх зазначених робіт по кожному прогнозному дереву, і термінів їх виконання. Для отримання зазначених оцінок кожен варіант прогнозного дерева роздають експертам. Крім того, експерти можуть додатково зазначити будь-які свої міркування і рекомендації.

Робоча група збирає, узагальнює ці дані й опрацьовує оцінки часу і ресурсів відповідно до загальних правил роботи з кількісними експертними оцінками, складаючи остаточний варіант сценарію та формулюючи прогнозні рекомендації.

*Прогнозні рекомендації* є завершенням сценарного прогнозування і містять конкретні рекомендації відносно характеру рішень, що приймаються.

За своєю природою рекомендації є інформацією, яка сигналізує керуючим про ту чи іншу ступінь ймовірності певного варіанту майбутнього розвитку ситуації. Однак, характер рекомендацій залежить не лише від отриманих результатів, але й від інших чинників, що впливають на відносини замовників і аналітиків. Таким чином, результати трансформуються в рекомендації, передусім з урахуванням їх прийнятності для керуючих. При цьому до уваги беруться не лише початкові, зокрема й політичні настанови, але і суто кон'юнктурні чинники, такі як:

- зміни міжнародної ситуації (що трансформують початкові настанови і цінності);

- трансформації ресурсної бази рішень тощо.

Характер рекомендацій залежить від складності майбутнього рішення, а головне - в сумісності з ним пропонованих підходів. Адже науково обгрунтована ціна рекомендацій може бути політично непринятною.

Зовнішні гарантії безпеки України можуть забезпечуватися шляхом формування мережі союзництва як з окремими державами та регіональними організаціями й ініціативами (шляхом укладення угод про спільну оборону або військову допомогу), так і з міжнародними безпековими організаціями (шляхом участі у механізмах колективної безпеки). Саме перетворення в цих держав і міжнародних організацій на предмет прогнозування і повинно стати невід'ємною частиною стратегічного планування у сфері національної безпеки.

### **2.3. Вплив інститутів громадянського суспільства на політику національної безпеки**

Оцінювання процесу забезпечення національної безпеки є важливим чинником взаємодії суспільства та держави, оскільки у демократичних країнах складовою політики НБ є громадський контроль за діяльністю органів державної влади щодо реалізації національних інтересів, а ступінь участі

інститутів громадянського суспільства в цій політиці є індикатором демократичного розвитку держави.

Вплив інститутів громадянського суспільства на державну політику в будь-якій сфері життєдіяльності суспільства залежить від рівня суспільної організації, готовності та спроможності громадян та їх об'єднань на практиці захищати демократичні права та свободи, що значною мірою визначається фінансовою й організаційною незалежністю вказаних інститутів, наявністю механізмів впливу на формування та реалізацією політики НБ.

***Разом з тим, ефективність та результати діяльності інститутів громадянського суспільства щодо контролю за процесом формування та реалізації політики НБ передусім залежить від:***

правового забезпечення діяльності інститутів громадянського суспільства та існування в суспільстві традиції реалізації громадянами конституційних прав і свобод у контексті забезпечення національної безпеки;

чіткості розподілу функцій, повноважень та відповідальності між гілками влади за станом справ щодо забезпечення національної безпеки;

реальної, а не задекларованої незалежності судової гілки влади.

наявності недержавних інформаційно-аналітичних та дослідних інституцій, сферою діяльності яких є проблеми національної безпеки.

ступеня зрілості громадянського суспільства та спроможності громадян України у повному обсязі реалізувати визначені Конституцією повноваження головного джерела влади.

***Завдання інститутів громадянського суспільства щодо контролю за процесом формування та реалізації політики НБ полягають в:***

моніторингу функціонування інститутів державної влади, покликаних забезпечити суверенітет, територіальну цілісність, сталий розвиток держави;

сприянні реалізації демократичних прав і свобод людини;

активній участі в протидії загрозам національній безпеці, визначенні пріоритетів зовнішньої політики, захисті інтересів громадян за кордоном;

оцінці ефективності заходів органів державної влади та місцевого самоврядування щодо забезпечення безпеки життєдіяльності територіальних громад.

*Аналіз міжнародного досвіду щодо контролю за формуванням та реалізацією політики НБ інститутами громадянського суспільства свідчить, що він ґрунтується на таких принципах:*

остаточні рішення з ключових питань забезпечення національної безпеки ухвалюються обраними представниками;

структури сектору безпеки діють згідно чинного законодавства та з повагою відносяться до прав людини;

при управлінні структурами сектору безпеки застосовуються ті ж принципи, що й при управлінні іншими урядовими структурами;

інформація, що використовується при плануванні забезпечення національної безпеки є доступна для суспільства (з дотриманням необхідного рівня таємності);

розподіл повноважень між гілками влади передбачає законодавчо зафіксовані функції контролю за діяльністю силових структур;

парламентський контроль фінансування потреб забезпечення національної безпеки здійснюється за участю опозиції, незалежних експертів та передбачає наявність спеціалізованих парламентських комітетів;

для вищих посадовців та обраних представників народу, які відповідають за прийняття рішень у сфері безпеки й оборони, найвищим пріоритетом має бути збереження локального та регіонального миру;

сприяння з боку органів державної влади щодо реалізації громадянським суспільством усіх форм контролю за діяльністю сектору безпеки.

Водночас, незважаючи на те, що для керівників держави, які відповідають за рішення щодо забезпечення національної безпеки, пріоритетом є збереження регіонального миру, поточна діяльність сектору безпеки для кожної країни має свої специфічні риси та не може бути жорстко регламентована міжнародним правом. Сектор безпеки кожної країни має свою структуру та цілі, історію

становлення, притаманні йому форми та методи діяльності, тому міжнародна спільнота формулює лише загальні принципи та цілі, які мають бути досягнуті, а саме: прозорість, підзвітність та демократичний громадський контроль за сектором безпеки.

З огляду на сказане, у демократичних країнах інститути громадянського суспільства в регламентованому законодавством форматі реалізують функції контролю за діяльністю структур сектору безпеки у таких напрямках:

**політичному** – відповідність діяльності посадовців цілям, принципам та механізмам реалізації політики НБ;

**правовому** – підготовка законодавчих актів, міжнародних договорів та угод у контексті їх впливу на реалізацію національних інтересів;

**фінансовому** – бюджетні витрати, рух та розподіл коштів, поточні та додаткові витрати;

**управлінському** – відповідність внутрішньої організації й режиму функціонування складових сектора безпеки національному законодавству.

Україні не повною мірою відповідає завданням дієвого контролю за політикою НБ з боку вказаних інститутів, а представлені у Верховній Раді політичні партії (сили, блоки тощо), як правило зорієнтовані на інтереси фінансово-промислових угруповань та фактично не мають усталеної системи поглядів на вказану політику. Крім того, деякі з них сприяють розробці та реалізації державної політики, яка часто викликає сумніви у суспільстві щодо її відповідності життєво важливим національним інтересам.

В кінцевому підсумку вплив інститутів громадянського суспільства на формування та реалізацію політики НБ України є незначним, з одного боку, мало організацій, які на високому професійному рівні та політично не заангажовано досліджують проблеми забезпечення національної безпеки, а з іншого - досить обмеженим та епізодичним є їх залучення до підготовки управлінських рішень з питань забезпечення національної безпеки. При цьому проблемним питанням функціонування інститутів громадянського суспільства в Україні є практична відсутність їх фінансової підтримки, в той час, як в

інших європейських країнах, навпаки, існує значна кількість недержавних благодійних фондів, що підтримують незалежні громадсько-політичні об'єднання, які реалізують функції громадянського контролю за діяльністю сектору безпеки.

Таким чином, сьогодні в Україні громадські організації не мають суттєвого впливу на формування та реалізацію політики НБ, а рівень їх фінансового та матеріально-технічного забезпечення, не дозволяє стати повноцінним елементом системи громадського контролю за вказаною політикою та часто зводить їхню діяльність до „PR-прикриття” політичних чи бізнесових проектів.

*Роль неурядових дослідних організацій при розробці та впровадженні політики НБ* (НУДО). Залучення НУДО до розробки та впровадження політики НБ сприяє публічності та підвищенню ефективності вказаної політики, оскільки ці організації зосереджують інтелектуальний потенціал людей, які здатні висувати суспільно значущі ідеї, репрезентувати їх у формі варіантів державної політики та впливати на їх практичне здійснення. Серед функцій НУДО, зокрема: забезпечення комунікації між владою та суспільством, у контексті представництва та захисту суспільних інтересів, моніторинг дій влади, критичний аналіз та оцінка її рішень, формулювання альтернативних пропозицій, політична просвіта. Як правило, у країнах, де формування правової держави та громадянського суспільства є успішним, питома вага НУДО вища, ніж у тих, де ці процеси гальмуються. Разом з тим, їх роль у суспільстві визначаються якістю виконання функцій, а результативність діяльності - суспільним запитом на продукцію цих організацій та суспільною довірою щодо їх досліджень, характеру взаємодії з такими суспільними інститутами як держава (влада), політичні партії, ЗМІ, іншими структурами громадянського суспільства.

Питома вага НУДО в Україні є вищою від середнього показника для регіону СНД, проте ефективність їх співпраці з органами державної влади в Україні є низькою, оскільки влада мало зацікавлена в співпраці із-за



неготовності сприймати альтернативні підходи та розв'язувати ті чи інші проблеми суспільно прийнятним способом, а також із-за того, що вказані організації рідко пропонують владі інтелектуальний продукт високої якості.

***Аналіз свідчить, що традиційно на становлення та розвиток НУДО здійснюють вплив такі процеси:***

розвиток демократичних основ життєдіяльності суспільства, які створюють попит на продукцію цих організацій;

геополітичні та геоекономічні трансформації, виникнення глобальних проблем безпеки (глобальне потепління, пандемії, тероризм тощо), які актуалізують необхідність проведення відповідних наукових досліджень розробки адекватної зовнішньої політики та політики безпеки;

стрімкий розвиток інформаційних технологій, що призводить також до виникнення віртуальних експертних мереж, які не мають обмежень ні за числом експертів, ні за напрямками діяльності та розглядають проблемні питання суспільного розвитку та безпеки в режимі реального часу;

поширення неурядових і міжурядових організацій, фондів, груп інтересів тощо, які надають різноманітну підтримку аналітичній діяльності у більшості регіонів, що сприяє попиту на існування аналітичних центрів;

зростання складності та взаємопов'язаності світових процесів, що спричиняє потребу в багатоаспектному аналізі та оперативному формулюванні адекватних відповідей на виклики часу.

Перераховані вище процеси висувають нові завдання НУДО, оскільки зростає попит на незалежні інформаційно-аналітичні оцінки, розробки, висновки та пропозиції, комплексні оцінки подій, які відбуваються в країні та навколо неї, врахування різних сценаріїв розвитку подій, розробку альтернативних управлінських рішень.

Досвід діяльності західних НУДО дозволяє виокремити такі аспекти їх впливу на політику НБ: безпосередній вплив на вказану політику і, як результат, зміна самої політики; активна участь у формуванні порядку денного політичного керівництва щодо забезпечення національної безпеки; залучення

НУДО до політичного аналізу та прогнозування політики НБ, розробки практичних планів дій щодо подолання труднощів, які виникають у процесі реалізації вказаної політики. При цьому практика співпраці НУДО з органами державної влади дає можливість окреслити її форми, оцінити ефективність та скласти уявлення про пріоритетні сфери співробітництва. ***Поширеними формами співпраці органів державної влади із НУДО є:***

створення консультативно-дорадчих органів (громадських рад, колегій тощо) при інститутах державної влади із залученням представників НУДО;

участь представників НУДО на замовлення органів влади в експертизі та розробці нормативних документів, у підвищенні кваліфікації працівників органів державної влади, у різних публічних акціях, що проводяться за ініціативою органів влади;

самостійна підготовка НУДО проектів нормативно-правових документів та подання їх до органів державної влади, представлення вказаних документів на обговорення суспільству на семінарах, конференціях, громадських слуханнях тощо.

Сучасні завдання НУДО, вимагають нових підходів щодо посилення ефективності їх діяльності. Наприклад, якщо раніше шлях їх продукту закінчувався на етапі публікації та оприлюднення, а подальша його доля повністю залежала від читачів, то сьогодні НУДО головним адресатом їхньої продукції є посадові особи високого рангу. Крім того, представники НУДО дедалі частіше прагнуть безпосередньої зустрічі з адресатами своєї продукції для більш детального обговорення змісту поданих документів (пропозицій). Та головна особливість діяльності сучасних НУДО полягає не в механізмі просування своїх продуктів, а в місії, яку вони виконують в громадянському суспільстві, як елемент механізму відбору суспільно значущих питань та захисту інтересів суспільства перед іншими суб'єктами політики – держави, політичних партій, груп інтересів тощо.

Існують офіційний та неофіційний способи впливу НУДО на політику НБ. Перший спосіб передбачає використання навичок (протоколів, процедур

тощо) офіційних відносин, другий – практику лобіювання, а ступінь їх використання НУДО може бути різною.

Офіційний підхід, здійснюється за такою схемою: НУДО готує публікацію у якій викладено певну ідею, яка оприлюднюється спочатку через прес-релізи, прес-конференції, інтерв'ю, а потім через публікацію в ЗМІ, яка підсумовує аргументи, викладені раніше; надання експертам з НУДО можливості висловитися з відповідного питання в телевізійних програмах, на семінарах, конференціях тощо. Офіційний підхід є ефективним шляхом при обговоренні конкретної теми. Проте для вирішення питань, які потребують суттєвих змін політики НБ, більш доцільним є неофіційний підхід, який зорієнтовано на тих, хто безпосередньо приймає рішення, тобто НУДО необхідно використовувати тактику лобіювання, а саме: виявлення осіб, які приймають рішення; з'ясування, що є сферою їх компетенції та інтересів; визначення їхнього ставлення до запропонованих питань. Врешті-решт, НУДО за природою є лобістськими організаціями, які представляють інтереси громадських об'єднань, оскільки лобізм є чи не єдиною можливістю більш ефективно репрезентувати їх інтереси в органах державної влади.

Формування результативного процесу залучення НУДО до розробки ефективної політики НБ в Україні, зокрема, потребує: усунення недосконалості нормативно-правового забезпечення їх діяльності як суб'єктів вироблення державної політики; залучення достатньої кількості фахівців до НУДО; подолання недовіри до діяльності НУДО в Україні шляхом проведення тренінгів для працівників органів державної влади з роз'яснення ролі та можливостей цих організацій НУДО щодо розробки та впровадження державно-управлінських рішень. Основними ж формами співпраці НУДО та органів державної влади сьогодні в Україні є: створення консультативно-дорадчих органів при інститутах державної влади із залученням представників вказаних організацій та їх участь в експертизі та розробці державних документів різного рівня, а також участь у підвищенні кваліфікації працівників

органів державної влади та різних публічних акціях, що проводяться як за ініціативою органів влади та НУДО.

Державна політика забезпечення національної безпеки та її суб'єкти є вкрай важливим джерелом вихідної інформації для стратегічного прогнозування, насамперед щодо місії та завдань системи забезпечення національної безпеки, які мають бути визначені на основі сформульованих вищим державним керівництвом політичних цілей, пріоритетних напрямів зовнішньої та внутрішньої політики, системи обмежень, низки зовнішніх та внутрішніх чинників, що мають найбільшу вагу і найпотужніший вплив на процес стратегічного планування.

### **Питання для повторення та обговорення на семінарських заняттях**

1. Напрями державної політики щодо забезпечення національної безпеки України
2. Функції інформаційно-аналітичної роботи при обґрунтуванні управлінських рішень
3. Загрози у сфері національної безпеки
4. Комплекс засобів, методів та технологій ситуаційного аналізу
5. Прогнозування глобальних соціальних змін в українському суспільстві та врахування їх впливу на національну безпеку в процесі стратегічного планування.
6. Прогнозування стратегічних змін у соціально-економічній політиці Української держави в умовах глобальних трансформацій та врахування їх впливу на національну безпеку в процесі стратегічного планування.
7. Громадські організації та їхній вплив на державну політику у сфері національної безпеки

## **ЛЕКЦІЯ 3. Зарубіжний досвід стратегічного планування у сфері національної безпеки**

### **НАВЧАЛЬНІ ПИТАННЯ**

3.1. Особливості стратегічного планування США

3.2. Досвід стратегічного планування Великобританії, Франції, Німеччини

3.3. Досвід стратегічного планування країн Східної Європи

### **3.1. Особливості стратегічного планування США**

США є прикладом системності в організації розробки системи керівних документів стратегічного рівня у сфері забезпечення національної безпеки та впровадження сучасних методів стратегічного планування.

Законодавчим документом, що визначає процедури стратегічного планування на загальнодержавному рівні, є закон “Про ефективність та результати діяльності уряду”. Він визначає ієрархію стратегічного планування виконавчої влади, перелік документів та конкретні часові рамки їх підготовки.

Сукупність керівних документів стратегічного планування забезпечення національної безпеки має чітку структуру та ієрархію з розподілом їх за функціональною та галузевою класифікацією. На кожному рівні ієрархії одночасно формуються та реалізуються загальні, галузеві та функціональні стратегії.

Найвищий рівень у ієрархії стратегічних документів після Конституції США належить Стратегії національної безпеки. На її основі розробляється Національна стратегія оборони та галузеві стратегії інших складових національної безпеки, які в сукупності утворюють другий рівень системи керівних документів з питань забезпечення національної безпеки.

Національна воєнна стратегія США розробляється з урахуванням основних положень Національної стратегії оборони та є базовим керівним документом третього рівня ієрархії, в якому визначаються завдання збройних сил та концепції спільних дій складових сектора безпеки. У цілому ж

функціональні стратегії забезпечують протидію окремим загрозам національної безпеки.

Головним документом стратегічного планування є “Чотирирічний оборонний огляд”. По суті це стратегічний план розвитку збройних сил США. Вказаний Огляд на прохання Конгресу США, обов’язково оцінюється головним бюджетно-контрольним управлінням.

Національну воєнну стратегію розробляє об’єднаний штаб збройних сил США, а затверджує голова об’єднаного комітету начальників штабів збройних сил США.

Національна воєнна стратегія визначає низку взаємопов’язаних військових цілей. З огляду на вказані цілі, начальники штабів родів військ та командувачі територіальних командувань визначають необхідні можливості, а об’єднаний штаб оцінює відповідні ризики щодо їх досягнення.

Таким чином нормативно-правова база системи стратегічного планування США є зразком чіткого визначення ієрархії, вимог щодо розробки відповідних керівних документів стратегічного рівня та звітності щодо їх виконання

### ***Стратегічні планові документи США***

Стратегічне планування США, у порівнянні з іншими країнами, є найбільш структурованою, з чітко визначеними функціями системою.

На загальнодержавному рівні новообраний президент затверджує “Стратегію національної безпеки США” (*The National security strategy of the United States of America*), яка є керівним документом для виконавчої гілки влади.

Законодавчим документом, що визначає процедури стратегічного планування США на загальнодержавному рівні є закон “Про ефективність та результати діяльності уряду” (*Government Performance and Results Act (GPRA)*). Цей документ визначає ієрархію стратегічного планування виконавчої влади, а також конкретні часові рамки щодо підготовки планових документів. Він складається з 11 розділів:

- 1) коротка анотація;

- 2) отримані дані та цілі;
- 3) здійснення стратегічного планування;
- 4) складання щорічних планів ефективності та механізм звітування;
- 5) управлінська підзвітність та гнучкість;
- 6) пілотні проекти;
- 7) поштова служба;
- 8) законодавче забезпечення та нагляд Конгресу;
- 9) здійснення підготовки;
- 10) запровадження закону;
- 11) технічні та узгоджувальні додатки .

Детальніше процедури застосування та практичні аспекти впровадження цього документа висвітлені :

Головним стратегічним плановим документом, що розробляється у міністерстві оборони США згідно з вищезгаданим законом, є “*Чотирирічний оборонний огляд*” (*Quadrennial Defense Review*) – стратегічний план розвитку збройних сил США.

Вироблення цього документа також регламентується законом США “Щодо планування національної оборони на рік” (§ 118).

Він має наступні розділи:

I. Американська безпека у XXI сторіччі (роль США у світі; національні інтереси та цілі; безпекове середовище, що змінюється – поточні загрози у сфері безпеки, труднощі функціонування, що виникають; стан збройних сил США).

II. Оборонна стратегія (цілі оборонної політики; стратегічні принципи: управлінські ризики, планування, згідно з можливостями, оборони США, прогнозування військової потуги, зміцнення альянсів та дружніх стосунків, створення сприятливого балансу сил у регіонах, розвиток широкого спектра військових можливостей; трансформація оборони).

III. Зміна парадигми процесу планування сил (оборона США, запобіжне стримування, основні бойові операції, непередбачувані обставини меншого масштабу, поточний стан сил).

IV. Переорієнтація глобальної військової присутності США.

V. Створення військової структури США XXI сторіччя (оперативні цілі; підґрунтя для трансформації; зміцнення проведення спільних операцій – об'єднане управління, штаб багатонаціональних об'єднаних оперативно-тактичних сил, багатонаціональні об'єднані оперативно-тактичні сили, політика спільної присутності, підтримка сил; експериментування з підтримкою трансформаційних змін; пошуки розвідувальних переваг – глобальна розвідка, розвідка, спостереження та пошук, постановка завдань, виконання, використання та розповсюдження; розвиток трансформаційних можливостей – науково-дослідні роботи, трансформаційні ініціативи, реструктуризація управлінських структур міністерства).

VI. Відновлення ефективності роботи міністерства оборони (заохочення талантів з метою їх подальшої роботи у військових та цивільних структурах міністерства; модернізація бізнес-процесу та структури міністерства).

VII. Управління ризиками (нова структура ризиків – ризики в процесі управління силами, оперативні ризики, майбутні ризики, інституційні ризики; зменшення ризиків).

VIII. Заява голови Об'єданого комітету начальників штабів збройних сил США.

*Додаток:* Закон “Про ефективність та результати діяльності уряду”.

Наприклад, при виконання цього закону, стратегічний план розвитку збройних сил США 1997 року, на прохання Конгресу США, оцінювався головним бюджетно-контрольним управлінням США (*General Accounting Office*), тобто незалежним федеральним відомством. Головною метою зазначеної процедури оцінювання було підтвердження відповідності основних положень “Чотирирічного оборонного огляду” 1997 року GPRA. Результати



оцінки були викладені у вигляді конкретних пропозицій, які після обговорення з керівництвом міністерства оборони були надіслані до Конгресу США.

Важливим у цьому контексті є і те, що вироблення стратегічного плану розвитку збройних сил США є складним інтеграційним процесом, який виходить за межі міністерства оборони і поширюється на велику кількість урядових та неурядових структур. Кінцевою його метою є складання збалансованого документа, що максимально відображає завдання документів вищого стратегічного рівня.

В цілому принципи воєнної політики міністерства оборони США базуються на оцінці чотирьох видів загроз у воєнній сфері:

*традиційні загрози* (переважно виходять від військових угруповань, що є структурами збройних сил держави – потенційного противника, яка застосовує звичайне озброєння);

*нестандартні загрози* (тероризм, повстання, громадянська війна);

*руйнівні загрози* (абсолютна перевага у веденні електронної або біологічної війни);

*“катастрофічні” загрози* (атаки на символи та “силові центри” США).

### ***Керівні принципи вироблення стратегічного документа***

Аналіз та побудова документа за принципом “згори – вниз” (*top-down*) (на відміну від методів розробки попередніх документів (*bottom-up*);

дотримання “помірного” рівня розробки (не перевантажувати документ зайвими дослідженнями);

керування стратегією, що базується на питаннях, які є дійсно принциповими;

дотримання чотирьох вищеозначених рівнів загроз;

вироблення інструкції, яка може бути виконаною.

Міністр оборони США затверджує “Стратегію національної оборони США” (*The National Defense Strategy of the United States of America*). Цей документ узагальнює завдання, які міністр оборони ставить своєму відомству,

що посідає проміжне місце між Стратегією національної безпеки та Національною воєнною стратегією.

Керуючись цілями Стратегії національної безпеки та Стратегії національної оборони США, об'єднаний штаб збройних сил США розробляє “Національну воєнну стратегію” (*National military strategy of the United States of America*), яка формулює низку взаємопов'язаних військових цілей за допомогою яких начальники штабів родів військ та командувачі територіальних командувань визначають необхідні можливості та згідно з якими об'єднаний штаб оцінює ризики. *Національну воєнну стратегію* затверджує голова об'єднаного комітету начальників штабів ЗС США.

Розвиток окремих напрямів діяльності міністерства оборони США відображається у стратегічних планах нижчого рівня, які затверджуються керівниками структурних підрозділів. Такі плани мають пов'язуватися з керівними стратегічними документами уряду.

### ***Загальні підходи до вирішення виявлених проблем***

Існують різні підходи до функціонування системи стратегічного планування провідних країн світу: від чіткого нормативно-правового визначення системи США до системи, яка носить необов'язковий (законодавчо не визначений) характер.

Незважаючи на різні підходи до реалізації системи державного управління цих країн та суттєву різницю в структурі стратегічних документів, логіка побудови системи стратегічного планування залишається незмінною.

Великий обсяг стратегічних документів вищого рівня у сфері безпеки та оборони США, по відношенню до кількості подібних стратегічних документів Великої Британії, зовсім не означає, що остання відчуває значні труднощі саме через ці обставини. Скоріш за все, стратегічне планування у цих країнах залежить переважно від таких елементів, як культура функціонування системи стратегічного планування, котра формувалася роками.

## ***Удосконалення стратегічного планування***

У секторі безпеки і оборони вдосконалення стратегічного планування можна здійснювати за трьома можливими сценаріями:

*I сценарій:* більш чітка регламентація ієрархії стратегічного планування законодавчими актами, наприклад, за зразком закону про стратегічне планування США, який визначає основні засади, принципи, порядок та механізм функціонування системи стратегічного планування;

створення цілісної ієрархії керівних документів (стратегій): Стратегія національної безпеки України, Стратегія діяльності уряду, Стратегія воєнної безпеки, Стратегія розвитку оборонно-промислового комплексу тощо;

приведення чинної нормативно-правової бази у відповідність до Закону України “Про стратегічне планування” як вищого за ієрархією акту.

*II сценарій:* Вдосконалення нормативно-правової бази стратегічного планування, зокрема:

розроблення Закону України “Про стратегічне планування”, який визначатиме загальні принципи функціонування системи;

удосконалення чинної нормативно-правової бази.

*III сценарій:* коли вдосконалення нормативно-правової бази не гарантує створення загальної системи стратегічного планування. Ця система “за логікою” існує, але не визначається нормативно.

## ***Ієрархія та структура документів стратегічного планування***

Найголовнішим документом системи забезпечення національної безпеки у США є *Стратегія національної безпеки*. На положеннях Стратегії національної безпеки побудована і *Національна стратегія оборони США*, яка окреслює активний, багаторівневий підхід щодо захисту країни та її безпеки, а також *Національна воєнна стратегія США*, яка описує завдання збройних сил та концепції спільних дій.

Забезпечення спільної безпеки та дії з партнерами є тією діяльністю, яку проводять збройні сили для підтримки міжнародних зусиль.

Взаємодія у сфері зменшення загрози небезпеки передбачає діяльність збройних сил, маючи згоду країн-партнерів і взаємодіючи з ними, щодо поліпшення їх безпеки.

Стратегія США досить чітко розкриває механізм формування завдань збройних сил США в боротьбі з тероризмом, який використовує засоби масового ураження. Формування її здійснюється поетапно з визначенням загроз, принципів протидії загрозам, бажаного стану, шляхів його досягнення з визначенням завдань збройним силам .

Важливим аспектом *Національної воєнної стратегії боротьби* зі зброєю масового ураження є *структура стратегічного планування* на рівні держави, Міністерства оборони та збройних сил США. Всі стратегічні документи поєднані чіткою та зрозумілою структурою й ієрархією. На кожному рівні є *загальна, галузеві та функціональні стратегії*.

*Галузева стратегія* вищого рівня ієрархії є *загальною* для організацій нижчого рівня. Наприклад, *Національна стратегія оборони США* є загальною для Міністерства оборони й одночасно є галузевою в структурі системи національної безпеки США.

*Функціональні стратегії* забезпечують ефективну діяльність державного апарату в певному напрямі, а в системі національної безпеки, протидію окремим загрозам національним інтересам США.

Отже, нормативно-правова база стратегічного планування США може бути зразком чіткого визначення ієрархії, вимог щодо вироблення основних стратегічних документів стратегічного планування в секторі безпеки і оборони України та щодо їх виконання і звітності.

Незважаючи на усталену систему державного управління, закон США, що регламентує *функціональну систему стратегічного планування*, свідчить про відносну “новизну” такого методу стратегічного планування і управління на практиці.

### **3.2. Досвід стратегічного планування Великобританії, Франції, Німеччини**

У Великобританії нещодавно започаткована практика розробки стратегії національної безпеки, як єдиного засадничого документа, бо досить довго у британського суспільства та у його політичного істеблїшменту не виникало гострої потреби у всеохоплюючому документі, який регулював би всі складові національної безпеки.

У зв'язку з цим система стратегічного планування Сполученого королівства Великої Британії та Північної Ірландії виявлялася складною для аналізу.

Досить близьким британським аналогом стратегій національної безпеки, що їх мають інші держави, можуть розглядатися білі книги Форін Офісу щодо британських міжнародних пріоритетів. Вони містять аналіз ситуації у світі та прогноз її розвитку на найближчі десять років, а також визначають (пропонують) на цей період стратегічні пріоритети зовнішньої політики Великобританії та шляхи досягнення відповідних цілей та завдань.

Незважаючи на формально відомчий характер білої книги Форін Офісу, в дійсності цей документ відображає підходи та стратегію Уряду.

Згідно з існуючою практикою, цей документ, як і всі інші документи такого характеру, готується за участю всіх зацікавлених міністерств та погоджується членами Уряду і Прем'єр-міністром Великобританії.

В цілому біла книга Форін Офісу швидше призначена для ознайомлення широкої громадськості з основними напрямками діяльності Уряду, ніж для формування і реалізації політики національної безпеки Великобританії. Визначальна роль у цій сфері належить британським державним інституціям та сформованій впродовж століть культурі їх роботи.

У зв'язку з багатовіковими традиціями використання прецедентного права система стратегічного планування Великої Британії ускладнена тим, що центральний уряд не має широких повноважень щодо здійснення політики стратегічного планування по всій вертикалі органів виконавчої влади. Принцип,

згідно з яким уряд передає свої повноваження місцевим органам (*devolved government*), позначається і на ієрархії документів стратегічного планування. Власне, юридичною основою функціонування системи і здійснення процесу стратегічного планування на загальнодержавному рівні є “Закон про планування та обов’язкове придбання” (*The Planning and Compulsory Purchase Bill, PCPB*).

Але цей документ регламентує політику уряду Великої Британії у побудові системи стратегічного планування лише на регіональному та місцевому рівнях. В ньому не розглядається такий елемент, як *планування у секторі безпеки країни*. Закон про планування вимагає від місцевої влади дотримуватись принципів національної політики при виробленні регіональних і місцевих стратегій. Велика кількість “дочірніх” стратегічних планувальних документів (*daughter documents*) провінцій Великої Британії (Англії, Шотландії, Уельсу та Північної Ірландії) мають на меті загальні тенденції щодо: посилення “сталого розвитку” (*sustainable development*) як центральної ідеї системи планування; забезпечення єдності стратегічного планування через підхід “просторового планування” (*spatial planning*); підвищення спроможності системи приносити сталі результати; підзвітність її та прозорість.

Незважаючи на територіальну самостійність провінцій Великої Британії, уряд напрацьовує стратегічний документ національного рівня. Так, 7 березня 2005 року було затверджено стратегію британського уряду щодо сталого розвитку “Охороняючи майбутнє” (*Securing The Future*), яку, за дорученням королеви, подано до парламенту замість попередньої стратегії “Підвищення якості життя” (*A better quality of life*).

Стратегія мала такі розділи:

Формулювання основних принципів стратегії сталого розвитку;

Надання допомоги населенню щодо кращого вибору;

Принципи єдиної економіки для планети: стале споживання і виробництво;

Протистояння найбільшій загрозі: зміні клімату та енергетичним проблемам”;

Майбутнє без прикросців: захист природних ресурсів і поліпшення навколишнього середовища”;

Від локального до глобального: створення сталих суспільств і більш справедливого світу”;

Забезпечення реалізації стратегії.

Стратегія була розроблена на основі зобов'язань Європейського Союзу щодо впровадження національних стратегій стабільного розвитку, хоча такі зобов'язання юридично й не закріплені.

Уряд та адміністрації провінцій визначили, що цілі стратегічного планування мають спрямовуватися не тільки на досягнення ефективності процесу, але й на пошук механізму планування, що підтримує стабільний розвиток.

Стратегія містила близько 48 показників високого рівня, які оцінювали ефективність стабільного розвитку. Однак, у стратегії уряду не було розділу, що визначав державну політику Великої Британії *в секторі безпеки*.

Традиційним документом, який оцінював та визначав політику Великої Британії у секторі безпеки, був “Стратегічний оборонний огляд” (*Strategic Defence Review*), який розроблявся після приходу до влади нового уряду країни. Вихідними даними для вироблення Стратегічного оборонного огляду були положення передвиборчої програми (стратегії) уряду (*Government's General Election manifesto*). Важливим моментом його створення було поєднання огляду з принципами зовнішньої політики країни. Так, частину першу Стратегічного оборонного огляду розробляло міністерство оборони спільно з агентством закордонних справ та з питань Співдружності (*аналог міністерства закордонних справ*).

#### *Стратегія національної безпеки Великої Британії*

В травні 2010 року, вперше за післявоєнну історію Великої Британії, було сформовано коаліційний уряд. В перший же день роботи нового уряду було

створено *Раду національної безпеки*, до складу якої входили ключові міністри, керівництво збройних сил та керівники спецслужб .

На Раду національної безпеки були покладені завдання по стратегічному плануванню в секторі безпеки і оборони, у тому числі і розробка стратегії національної безпеки. Створення Ради національної безпеки було історичним рішенням, оскільки жоден уряд Великобританії раніше не проводив детальний огляд сектора безпеки і оборони. Розроблені документи планувалися як дороговказ уряду.

Стратегія національної безпеки “Сильна Британія в еру невизначеності” (*A Strong Britain in an Age of Uncertainty: The National Security Strategy*) встановлювала чіткі пріоритети – боротьба з тероризмом, кібертероризм, міжнародні військові кризи та екологічні катастрофи.

Стратегічний оборонний та безпековий огляд (*Securing Britain in an Age of Uncertainty: The Strategic Defence and Security Review*), проводився з метою розібратися в ситуації із забезпеченням частин і підрозділів, що задіяні в антитерористичній операції в Афганістані. Розглядалися також вимоги до оснащення збройних сил, поліції, спецслужб для боротьби з нинішніми та майбутніми загрозами.

Стратегія національної безпеки та Стратегічний оборонний та безпековий огляд визначили основні завдання уряду для реалізації пріоритетів політики національної безпеки. Зазначено, що завдання щодо захисту безпеки Великобританії в епоху невизначеності не можуть бути визначені у повному обсязі.

Уряд щорічно звітує перед парламентом про Стратегію національної безпеки, а Стратегічний оборонний та безпековий огляд заплановано проводити кожні п’ять років.

У **Франції** основним стратегічним документом у сфері національної безпеки та оборони є “Біла книга з питань оборони”. Вона, як правило, охоплює аналіз та прогноз розвитку зовнішнього середовища на 10-15 років. Відповідно до цього документа французька політика забезпечення національної безпеки



має на меті захист фундаментальних інтересів нації, які складаються з трьох складових: життєві інтереси, стратегічні інтереси та інтереси Франції як ключового актора в системі міжнародних відносин.

Життєві інтереси Франції полягають у збереженні її територіальної цілісності, захисті повітряного і морського простору, забезпеченні суверенітету та захисту населення країни.

Стратегічні інтереси Франції спрямовані на збереження миру на європейському континенті та в Середземномор'ї, певного контролю за зонами, які є важливими для економічної діяльності держави та здійснення торгівлі.

У “Білій книзі” наведені можливі загрози для цих інтересів та вказані можливості щодо їх нейтралізації з боку Франції.

Провідним державним органом, що забезпечує міжвідомчу координацію діяльності з питань національної безпеки і оборони є *Генеральний секретаріат національної оборони Франції*. Його очолює Генеральний секретар національної оборони. Він є держслужбовцем високого рангу, а для забезпечення рівноваги повноважень і впливу апарату глави держави та прем'єр-міністра, підпорядковується прем'єр-міністру Франції. Цей орган тісно співпрацює з секретаріатом Президента Франції, міністерствами закордонних справ та оборони. Його важливою функцією є організація роботи секретаріату Ради оборони (під головуванням президента) та секретаріату робочих комітетів, що створюються під головуванням прем'єр-міністра для вивчення окремих питань безпеки. У випадку розбіжностей, які виникають між різними урядовими відомствами, Генеральний секретаріат національної оборони здійснює міжвідомче погодження та арбітраж усіх питань щодо безпеки та оборони.

Цікавим тут є те, що при Президентові Франції діє *Вища рада оборони*, як координаційно-консультативний орган державного управління силами оборони. Вона розробляє і надає Президентові обґрунтовані рекомендації з питань реалізації воєнної політики і військового будівництва з урахуванням сучасних концептуальних підходів щодо вирішення того чи іншого питання.

У **Німеччині** відсутня Стратегія національної безпеки, як окремий документ, який би включав політичну, економічну, військову та інші складові її забезпечення. Політичний вимір національної безпеки тут асоціюється з існуючими механізмами співробітництва в рамках ЄС та НАТО, зокрема й такими, що розроблені за активного сприяння Німеччини, наприклад, Європейська стратегія безпеки.

Визначальним документом в оборонній сфері є Оборонно-політичні директиви Федерального міністерства оборони, а останнім часом в Німеччині почали також здійснювати підготовку Білої книги національної безпеки. До переліку зовнішніх загроз Німеччині включено: посягання на державний суверенітет, втручання у внутрішні справи країни з боку інших держав, політична нестабільність, регіональні та локальні конфлікти у всіх регіонах світу .

Серед переліку внутрішніх загроз тут вказані посягання: на конституційний устрій, територіальну цілісність, економічний, науково-технічний і оборонний потенціал, права і свободи громадян, розвідувально-підбивна діяльність іноземних спецслужб, злочинна діяльність проти миру і безпеки людства (серед яких, зокрема: міжнародний тероризм; незаконне ввезення в країну зброї, боєприпасів, вибухових та радіоактивних речовин; діяльність лівоекстремістських та правоекстремістських угруповань).

Система органів національної безпеки Німеччини включає понад 35 підрозділів із чітко визначеними функціями та повноваженнями, що підпорядковуються певним міністерствам та відомствам.

До головних спецслужб, які займаються питаннями безпеки, належать:

федеральна розвідувальна служба Німеччини, яка підпорядковується Відомству Федерального канцлера;

федеральне відомство захисту конституції (контррозвідувальний орган Німеччини) при Міністерстві внутрішніх справ;

військова служба контррозвідки та Центр розвідки Бундесверу при Міністерстві оборони;

поліцейські органи земель і федерації (виконують функції по забезпеченню громадської безпеки і порядку).

Наприклад, в Бундесвері розробляється та щороку оновлюється з продовженням терміну дії єдиний План, який охоплює тринадцять років, з найбільшою деталізацією першого (бюджетного) року. Подібні Плани розробляються щороку з просуванням планувального горизонту на рік вперед й у збройних силах Сполучених Штатів Америки та Канади, які включають рік попередній (рік розробки документа) для аналізу, перший (бюджетний) рік, на підставі якого формується оборонний бюджет, наступні чотири роки з прогнозними видатками та заходи на перспективу з орієнтовними показниками фінансування окремих проектів, зокрема щодо розвитку систем озброєння.

### **3.3. Досвід стратегічного планування країн Східної Європи**

*У Республіці Польща* (РП) розробляється Стратегія національної безпеки. Згідно керівних документів вважається, що гарантією забезпечення зовнішньої безпеки та стабільного розвитку Польщі є її членство в НАТО та ЄС, двостороння військово-політична співпраця з США. При цьому у Польщі постійно наголошується, що з метою належного виконання поставлених завдань її збройні сили повинні збільшити свої оперативні можливості. Зокрема, мова йде про забезпечення ефективності бойових дій та підтримання потенціалу експедиційних сил, що забезпечує їх активну участь у миротворчих операціях. Польща також бере активну участь у співробітництві країн-членів ЄС в сфері внутрішньої безпеки.

Стратегією національної безпеки Польщі передбачається, що її збройні сили можуть гарантувати національну безпеку країни поза межами її території, а у забезпеченні безпеки громадян головну роль має відігравати поліція. Окремо також визначені завдання спеціальних служб у сфері внутрішньої безпеки. Стратегія звертає увагу на можливі загрози для урядових інформаційних мереж та передбачає функціонування спеціальних цивільних та військових підрозділів з метою протидії комп'ютерній злочинності.

Акцентується увагу на тому, що важливу роль у забезпеченні безпеки держави відіграють такі відомства, як Пожежна охорона, служба медичної допомоги, а також морська рятувальна служба, Прикордонна варта.

РП стала першою країною Східної Європи та членом ЄС і НАТО, яка оновила свій головний документ стратегічного планування у сфері національної безпеки з урахуванням кардинальних змін безпекового середовища в Європі, пов'язаних з агресивними потугами путінської Росії проти України та Заходу.

21 жовтня 2014 року Рада міністрів Республіки Польща прийняла нову Стратегію національної безпеки країни, підготовлену міністерством національної оборони країни. Це базовий документ, що визначає важливі напрямки діяльності на фоні змін у безпеці на схід від Польщі. Документ охоплює комплекс питань національної безпеки та визначає оптимальні способи використання для її потреб усіх ресурсів держави в оборонній, соціальній та економічній сферах.

Згідно зі Стратегією основою стратегічного потенціалу є система національної безпеки, яка складається з декількох підсистем:

- 1) підсистеми управління;
- 2) виконавчих підсистем;
- 3) підсистем забезпечення (соціальної та економічної).

*Підсистема управління* є ключовим елементом системи нацбезпеки. До неї входять органи державної влади, дорадчі структури, адміністративний апарат та відповідна інфраструктура.

*Виконавча підсистема* – сили та засоби, які є у розпорядженні органів управління, призначені для виконання завдань у сфері національної безпеки. Головними елементами цієї підсистеми є оборонний (збройні сили) та внутрішнього захисту (правоохоронні органи, спеціальні, прикордонні, митні служби, сили реагування на надзвичайні ситуації, антитерористичні структури, органи кібернетичного захисту тощо).

Серед *підсистем забезпечення* найважливішу роль відіграє соціальна (людський капітал, освіта, якість життя) та економічна (зростання ВВП,

підвищення конкурентоспроможності, енергетична політика, модернізація транспортної системи тощо).

У зв'язку з агресивними діями РФ проти України та інших сусідів в Стратегії зазначено, що НАТО залишається найважливішим політичним і воєнним союзом та гарантом безпеки Польщі. А діяльність польської держави націлена на поглиблення євроінтеграційних процесів для того, щоб ЄС мав достатній безпековий та оборонний потенціал. Найбільш пріоритетне значення надається співпраці зі США. Польща підтримує зусилля щодо збереження американських гарантій безпеки для Європи, американської військової присутності на субконтиненті, включаючи Польщу.

Стратегія передбачає розвиток тісної співпраці із сусідніми державами, налагодження партнерських відносин з іншими країнами для попередження та врегулювання конфліктів і міжнародних криз .

Негативними чинниками Стратегія називає вразливість кіберпростору, старіння населення, важливість забезпечення енергетичної безпеки та збереження біологічного різноманіття.

Документ вказує на важливу роль у регіоні ОБСЄ, яка має багато інструментів для врегулювання кризових ситуацій.

Серед внутрішніх загроз безпеці Польщі, Стратегія визначає загострення демографічної ситуації, пов'язане з падінням рівня народжуваності; зростання безробіття, бідності; проблеми охорони здоров'я; явище соціальної стратифікації суспільства. У РП присутні також виклики громадській безпеці та порядку такі як розвиток організованої, економічної злочинності, незаконне розповсюдження наркотиків і торгівлі людьми.

РП не позбавлено намагань окремих осіб та організацій досягати своїх політичних, соціальних, економічних і релігійних цілей з використанням терористичних методів.

Під загрозою залишається інформаційна система РП, захист якої породжує дилему між недопущенням проникнення ворожого втручання в

кібернетичні мережі та забезпеченням свобод і персональних даних громадян країни.

Окремим викликом національній безпеці у РП вважають корупцію, яка найбільше проявляється і у оборонній сфері.

Традиційно впродовж останнього десятиліття суттєвою загрозою економічній безпеці РП залишається залежність країни від імпорту енергоносіїв.

### ***Концепція стратегічних дій. Оперативна стратегія***

Згідно зі Стратегією РП головна спрямованість стратегічних дій визначається трьома пріоритетами політики безпеки:

- забезпечення готовності й рішучості діяти щодо забезпечення безпеки та оборони, зміцнювати оборонний потенціал держави;
- підтримка дій щодо посилення здатності НАТО забезпечувати колективну безпеку, розвитку Спільної політики безпеки та оборони ЄС, зміцнення стратегічного партнерства (в т.ч. зі США) і стратегічних стосунків з партнерами у регіоні;
- підтримка та вибіркова участь у місіях міжнародного співтовариства.

Відповідно до зазначених пріоритетів РП організовує та здійснює такі види стратегічних дій у безпековій сфері:

- 1) оборонні дії;
- 2) захисні дії;
- 3) дії щодо соціальної та економічної безпеки.

До оборонних дій документ відносить дипломатичні, воєнні, розвідувальні та контррозвідувальні заходи, а також заходи у сфері оборонної промисловості.

Серед воєнних заходів названі такі, що зосереджені на підтримці та демонстрації всеохоплюючої готовності РП дати ефективну відповідь на воєнні загрози незалежності й територіальній цілісності держави. Це завдання стосується, передусім *збройних сил Польщі*, для яких Стратегія визначає перелік

конкретних завдань для дій у складі об'єднаних сил НАТО на національному рівні, а також у складі миротворчих сил із мандатом міжнародних організацій.

Документ визначає і перелік завдань для *розвідувальних органів* у сфері оборони, головною місією яких є отримання, аналіз та розповсюдження серед визначених споживачів інформації щодо наявних і постійних загроз державі, її інтересам. У Стратегії міститься також перелік головних завдань для *контррозвідувальних органів*.

Важливим елементом у безпековій сфері визначається *оборонно-промисловий потенціал* країни, який, разом зі Стратегією має максимально бути залученим до процесів технічного переоснащення збройних сил держави та сприяти реалізації програм модернізації армії, розроблених міністерством національної оборони.

### ***Концепція стратегічної підготовки. Стратегія забезпечення***

Стратегія визначає, що заходи, спрямовані на інтеграцію управління процесами щодо забезпечення національної безпеки, вимагають важливих інституційних, інфраструктурних, процедурних і законодавчих змін.

*Інституційні.* Документ визначає необхідність інституційного зміцнення Кабінету міністрів РП через створення допоміжного органу з координації та нагляду за спеціальними службами. Його компетенція в майбутньому може бути поширена й на інші сфери національної безпеки.

*Процедурні.* Передбачається покращення планувальних, організаційних, координаційних і контрольних процедур у безпековій сфері.

*Законодавчі.* Передбачається впровадження нових рішень з об'єднання процесів управління сферою національної безпеки та змін в існуючому законодавстві РП щодо ролі посадових осіб та державних інститутів і засобів, що знаходяться у їхньому розпорядженні.

### ***Основні напрямки реалізації Стратегії***

- перегляд законодавства країни щодо управління системою безпеки;
- прийняття нової політичної стратегічної директиви щодо оборони;
- ухвалення закону щодо підвищення видатків на оборону до 2 % ВВП;

- прийняття остаточного рішення щодо найважливіших воєнних тендерів (ППО та протиракетна оборона, гелікоптери) та нових пріоритетів (БПЛА, захист кіберпростору, системи безпеки супутників);

- здійснення реформ у невоєнних безпекових галузях (ухвалення доктрини щодо кіберзахисту, реформування цивільної оборони, інвестиції в енергетичну безпеку, включення волонтерських організацій до безпекової системи .

Першочерговими заходами щодо реалізації нової Стратегії керівництво РП вважає перегляд законодавства щодо управління системою безпеки, прийняття нової політичної стратегічної директиви щодо оборони; ухвалення закону про підвищення видатків на оборону до 2 % ВВП; прийняття остаточного рішення щодо найважливіших воєнних тендерів; проведення реформ у невоєнних безпекових галузях.

Загалом Стратегія національної безпеки РП в редакції 2014 року є стислим цілісним документом, створеним за сучасними критеріями, притаманними західним демократіям. Він чітко характеризує безпекове середовище у європейському регіоні, визначає виклики та загрози, що стоять перед РП і ставить завдання для складових, що входять до сектора оборони і безпеки держави. Ці підходи доцільно використовувати при розробленні аналогічних стратегічних документів в Україні .

**Чехія** також має Стратегію у сфері безпеки, яка розглядається як основа для інших концепцій, зокрема, військової стратегії та зовнішньої політики, а також визначає, що головними ресурсами, на яких ґрунтується національна безпека, є конкурентоспроможність чеської економіки та розгалуженість структури міжнародного співробітництва і зв'язків держави. Вважається, що безпека Республіки є невід'ємна від безпеки євроатлантичного простору.

**Стратегія національної безпеки Хорватії** є концептуальним документом, в якому затверджені основи національної безпеки, визначено мету та засади функціонування органів національної безпеки в умовах існуючих та можливих загроз з урахуванням наявних ресурсів. Основним завданням



органів державної влади визначено створення умов для вільного та стабільного політичного, економічного і соціального розвитку хорватського суспільства у співпраці та гармонізації з іншими демократичними державами. При цьому поняття забезпечення національної безпеки Республіки Хорватія включає: наявний (існуючий чи бажаний) рівень безпеки; функціональну сферу інституцій безпеки; органи безпеки, інтегровані в загальну систему управління, а також найважливіші напрямки розвитку хорватської держави та її суспільства.

Робота по розробці Стратегії національної безпеки Хорватії регламентується Постановою Державних Зборів Угорщини. Уряд Угорської Республіки відповідає за розробку вказаної стратегії та національної воєнної стратегії, за їх перегляд, а також за реалізацію завдань, які передбачені цими документами. Кожний Уряд, незалежно від його партійного складу, має розробити свою Стратегію. При цьому проект стратегії та інші керівні документи розглядаються на засіданні Урядового кабінету з питань національної безпеки, який очолює міністр оборони, а його членами є керівники: МЗС, МВС, Мін'юсту, міністр Адміністрації Прем'єр-міністра. Зі статусом постійно запрошеного бере участь державний секретар Адміністрації Прем'єр-міністра, який водночас є куратором спецслужб.

***Пріоритети безпеки Республіки Болгарія*** базуються на положеннях Концепції про національну безпеку Республіки Болгарія та ухвалених болгарським парламентом принципів положеннях Стратегії безпеки Республіки. Стратегічною ціллю держави є перетворення Республіки Болгарія в економічно розвинуту країну з передовою наукою та освітою, з високим життєвим рівнем, надійного партнера НАТО та ЄС, стабілізуючий фактор безпеки на Балканах. Стратегія безпеки співзвучна з більшістю документів НАТО та ЄС. Вважається, що її розробка є кроком Болгарії у напрямку приведення її збройних сил до стандартів НАТО. На основі Стратегії безпеки розробляється воєнна доктрина .

***З огляду на членство Румунії*** в НАТО та ЄС керівництво країни вживає заходів з метою вдосконалення національної нормативно-правової бази з питань безпеки за європейським зразком, зокрема, опрацьовуються проекти Стратегії національної безпеки країни, які охоплюють практично всі основні сфери політико-економічної діяльності країни.

Пріоритетними завданнями Румунії визначені: подальший розвиток співробітництва з НАТО; налагодження стратегічного партнерства з США; співробітництво з країнами Чорноморського регіону; активна участь у миротворчих операціях; налагодження тісної взаємодії з оборонними та правоохоронними структурами інших країн; зміцнення безпеки кордонів; подальший розвиток демократії: підтримання демократичних перетворень у сусідніх країнах; всебічна допомога румунській діаспорі за кордоном.

Варто акцентувати увагу на тому, що Чорноморський регіон визнається зоною підвищеної небезпеки для Румунії, що Бухарест підтримує прагнення Республіки Молдова інтегруватися до європейських та євроатлантичних структур, а також надає великого значення врегулюванню Придністровського конфлікту.

В Румунії питання внутрішньої безпеки охоплюють: громадську безпеку, охорону кордонів, продовольчу систему, соціальну, інформаційно-комунікаційну сфери, фінансово-банківську й експортно-імпортну діяльності, боротьбу з організованою злочинністю та охорону навколишнього середовища, а головні завдання щодо її забезпечення покладено на Міністерство адміністрації та внутрішніх справ, спецслужби, Фінансову гвардію, Митну службу, Міністерство охорони здоров'я та, в окремих випадках, на Міністерство національної оборони Румунії .

Таким чином, в країнах-членах ЄС та НАТО стратегічне планування забезпечення національної безпеки є важливим елементом стратегічного управління, що висуває певні вимоги щодо досягнення сумісності процедур планування ресурсів цих країни у сфері оборони. Внаслідок цього, незважаючи на різні підходи щодо вказаного планування та різницю у структурі керівних документів, логіка їх побудови є досить близькою.

### **Питання для повторення та обговорення на семінарських заняттях**

1. Особливості стратегічного планування США
2. Особливості стратегічного планування країн західної Європи
3. Особливості стратегічного планування країн східної Європи

4. Сукупність керівних документів стратегічного планування та їх вплив на стратегічне планування США
5. Особливості практики розробки стратегії національної безпеки у Великій Британії, Франції та Німеччині
6. Стратегічне планування забезпечення національної безпеки країн Східної Європи

## РОЗДІЛ 2

# РОЗРОБКА СТРАТЕГІЇ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ ТА МЕХАНІЗМИ ЇЇ РЕАЛІЗАЦІЇ

### **ЛЕКЦІЯ 4. Підходи щодо розробки стратегії національної безпеки**

#### **НАВЧАЛЬНІ ПИТАННЯ**

4.1. Формалізація стратегічного планування у сфері національної безпеки.

4.2. Визначення офіційних обов'язків, повноважень і місії системи забезпечення національної безпеки держави та її суб'єктів.

4.3. Обмеження при стратегічному плануванні у сфері національної безпеки.

#### **4.1. Формалізація стратегічного планування у сфері національної безпеки.**

Сьогодні вітчизняними та іноземними фахівцями приділяється достатньо уваги дослідженню проблемних питань розробки та впровадження ефективних методів і моделей стратегічного планування, вдосконалення яких сприяє систематизації знань щодо суб'єктів, об'єктів і предметів планування, формуванню логіки їх раціонального використання в інтересах досягнення головної мети планування. Разом з тим, більшість цих досліджень стосуються проблем стратегічного планування, характерних для бізнесу (економіки) та значно менше методології стратегічного планування НБ, зокрема, не враховують його особливості, обмежені конкретною сферою їх застосування або ж розробкою якогось конкретного документа, системно не пов'язані з плануванням в політичній, економічній та інших сферах життєдіяльності, держави, внаслідок чого, як правило, не відрізняються комплексною оцінкою матеріального, фінансового та інших видів забезпечення.

З іншого боку, незважаючи на розмаїття методів стратегічного планування, що відрізняються послідовністю та змістом етапів, сукупністю

критеріїв і показників, які використовуються при плануванні, всі методи передбачають процедуру формування та вибору прийнятних варіантів стратегічних рішень.

Суттєва невизначеність, складність, взаємозалежність процесів, які здійснюють вплив на формування та реалізацію національних інтересів, неможливість побудови *ідеально* адекватних моделей, які б описували розвиток можливих ситуацій при забезпеченні національної безпеки, також обумовлюють необхідність формування низки альтернатив, конкуруючих між собою на деякому інтервалі можливих рішень. Це дозволяє підвищити якість стратегічного планування НБ і, таким чином, гнучкість та надійність державного управління, оскільки дозволяє оперативно переорієнтувати ресурси відповідно до більш раціонального у контексті розвитку ситуації альтернативного варіанта управлінського рішення.

Таким чином, формування альтернативних варіантів управлінських рішень є одним із завдань стратегічного планування НБ, засобом зменшення рівня невизначеності, підвищення обґрунтованості, інформативної насиченості процесу планування.

Проекти управлінських рішень з питань забезпечення національної безпеки, як правило, мають за мету зміну можливостей держави та узагальнюють результати стратегічного аналізу пошуку засобів, способів і резервів для підвищення її спроможності щодо реалізації життєво важливих національних інтересів.

Отже, розробка проектів управлінських рішень щодо забезпечення національної безпеки передбачає виконання низки процедур, зокрема, пошук альтернативних варіантів рішень та попередній відбір найбільш імовірних варіантів, їх комплексну оцінку, обґрунтування та вибір варіанта для особи, яка приймає остаточне рішення. Врешті-решт ці рішення є запорукою своєчасної адаптації СЗНБ до змін умов формування та реалізації національних інтересів.

Як правило, формування сукупності проектів управлінських рішень щодо забезпечення національної безпеки передбачає врахування низки об'єктивних

та суб'єктивних чинників, зокрема: вимоги чинного законодавства; ресурси, які виділені на підготовку та реалізацію рішень; неоднозначність та суперечливість оцінок процесів (явищ, подій тощо), які здійснюють вплив на умови формування та реалізації національних інтересів;

вимоги до вихідної інформації з боку особи, яка приймає остаточне рішення (наприклад, час та форма надання, погодження з іншими суб'єктами планування).

Досвід свідчить, що для розробки належним чином обґрунтованих альтернативних варіантів рішень при стратегічному плануванні НБ, важливим є залучення якомога ширшого кола висококваліфікованих фахівців-аналітиків та експертів, оскільки необхідними є дослідження причинно-наслідкових зв'язків, які породжують проблеми, пошук шляхів їх розв'язання, виконання системного аналізу наявних ресурсів та можливих дій суб'єктів забезпечення національної безпеки тощо. У даному випадку головним завданням аналітиків та експертів є з'ясування пізнання сутності, причин, тенденцій розвитку подій (явищ, процесів тощо), комплексна оцінка ситуацій, прогноз їх розвитку, напрацювання на основі аналізу різноманітної інформації пропозицій, коментарів тощо.

Особливої ваги якість та оперативність вирішення вказаних вище завдань набуває в сучасних умовах, що зокрема, зумовлено взаємозв'язком політичних, економічних та культурологічних складових глобалізації, запитом з боку органів державної влади на аналітичні прогнози щодо трансформації середовища реалізації національних інтересів. Варто також підкреслити про важливість у даному випадку пізнавальної та перетворювальної функції аналітичної діяльності. Перша уособлює нерозривну єдність емпіричного та теоретичного матеріалу й об'єднує, зокрема: спостереження, опис, уявлення, судження, аналіз, синтез, дедукцію, індукцію, моделювання, а перетворювальна функція передбачає, що людина активно впливає на оточуючу дійсність та на її обриси у майбутньому.

Таким чином, створення робочої групи із кваліфікованих фахівців та експертів, належна організація їх роботи є ключовим елементом процесу стратегічного планування НБ, необхідною умовою формування обґрунтованих проектів управлінських рішень, чого, на жаль, не спостерігається в Україні при формуванні кількісного та якісного складу таких робочих груп, оскільки, як правило, до складу цих груп включають, так би мовити, за посадою. Внаслідок цього високопосадовці *одночасно* працюють у десятках груп, комісій тощо, на які покладається розробка керівних документів з питань забезпечення національної безпеки, тобто вважається - оскільки вони займають високі посади (до речі, як правило, політичні: міністри, заступники міністрів тощо), вони вже опанували всі "тонкощі" аналітичної діяльності. Очевидною є й якість підготовлених *такими* робочими групами документів стратегічного планування НБ.

Накопичений досвід також свідчить, що множина альтернативних рішень у процесі стратегічного планування має бути не меншою ніж три, але не більшою ніж дев'ять. Мінімальне значення зумовлене необхідністю забезпечення конкуренції між варіантами альтернатив, а максимальне - психофізіологічними можливостями фахівців та експертів щодо *системного аналізу* та, відповідно, *стратегічного осмислення* варіантів, а також витратами ресурсів та часу на розробку кожного з них.

Акцент на необхідності системного аналізу альтернатив обумовлений тим, що його застосування ефективно при розв'язанні проблем, які передбачають вибір раціонального рішення в умовах неповноти інформації, ризику тощо. Будучи методологією дослідження об'єктів та процесів шляхом представлення їх як систем та їх аналізу, системний аналіз особливо ефективний при розв'язанні недостатньо структурованих проблем, які, як правило, мають місце при стратегічному плануванні НБ.

Таким чином, при системному аналізі будь-яка проблема розглядається як система взаємопов'язаних та взаємообумовлених елементів, їх властивостей, а процедура аналізу передбачає кілька етапів, зокрема: постановка завдання

(визначення об'єкта дослідження, постановка цілей та завдань, формулювання критеріїв для вивчення об'єкта та управління ним); виділення системи, яка підлягає вивченню та її структуризація; створення загальної моделі системи, яка досліджується (параметризація, встановлення залежностей між введеними параметрами, схематичний опис системи шляхом виділення її складових та визначення їх ієрархії, остаточний вибір цілей і критеріїв). При цьому основною процедурою є побудова загальної моделі системи, яка має відображати головні взаємозв'язки елементів системи, що дозволяють чітко сформулювати та вирішити поставлені завдання дослідження, зокрема дати оцінку наслідків реалізації обраних альтернатив у майбутньому.

Отже, системний аналіз оперує досить широким рядом змінних (внутрішніх і зовнішніх), спрямований на відділену перспективу і, таким чином, заохочує творче мислення, оскільки має місце висока ступінь невизначеності, виникає необхідність дослідження потреб, ризиків, можливостей розвитку держави в умовах, що безперервно змінюються. Тому методологія системного аналізу має використовуватися як при розробці альтернативних рішень при стратегічному плануванні НБ, так і при виборі варіанту, що надається особі, яка приймає остаточне рішення.

Як правило, за будь-яких умов має бути підготовлені: оптимістичний варіант, що відповідає досягненню максимально можливого рівня забезпечення національної безпеки; песимістичний, що зберігає існуючий рівень забезпечення національної безпеки; раціональний проект рішення, що надаються керівництву для прийняття остаточного рішення.

З огляду на сучасну динаміку змін умов формування та реалізації національних інтересів, важливою є *безперервність* системного аналізу, чого можна досягти шляхом поєднання можливостей сучасних інформаційно-комунікаційних технологій та інтелектуального потенціалу кваліфікованих фахівців та експертів з питань забезпечення національної безпеки.

Саме дотримання цих умов гарантує своєчасне прийняття якісних рішень при стратегічному плануванні НБ, а не розповсюджені у вітчизняній практиці



"політичні доцільності та домовленості", які породжують волонтаристські імпровізації щодо визначення та реалізації життєво важливих національних інтересів. Іншими словами, на вітчизняних теренах часто проект рішення, що надається керівництву для прийняття остаточного рішення (у формі концепції, доктрини, стратегії, плану тощо), обирається, на жаль, не на основі результатів системного аналізу. Крім того в силу ідеологічних, професійних чи інших уподобань та інтересів до його остаточної редакції найближчим оточенням особи, яка приймає рішення, можуть бути внесені *такі* зміни, які можуть суттєво змінити саму суть поданого проекту рішення. Внаслідок цього прийняте рішення (указ, постанова тощо) не буде адекватним реаліям та перспективам формування та реалізації національних інтересів. Щоб уникнути цього, робоча група, яка здійснювала розробку проекту альтернативи, має здійснювати його наукове супроводження до прийняття остаточного рішення уповноваженою на це особою.

Таким чином, основними елементами формалізації стратегічного планування у сфері НБ є: сукупність національних інтересів (цілей); інтервал стратегічного планування; сукупність загроз національним інтересам та їх конкретні характеристики; прийнятний (найбільш ймовірний), мінімально допустимий (песимістичний) та максимально можливий (оптимістичний) рівні національної безпеки; інтервал поточного рівня національної безпеки; обмеження, які визначають спрямованість та можливості державно-управлінських впливів щодо реалізації національних інтересів, зокрема, щодо ресурсів, що можуть бути виділені для забезпечення національної безпеки, та зумовлені вимогами чинного законодавства та політичними рішеннями.

#### **4.2. Пошук альтернатив при стратегічному плануванні у сфері національної безпеки**

З огляду на недостатню структурованість проблеми забезпечення національної безпеки при розробці та відборі альтернативних управлінських рішень щодо її розв'язання, доцільним є їх пошук у "широкому" та "вузькому"

інтервалах умов формування національних інтересів та можливостей держави щодо їх реалізації.

Пошук альтернатив доцільно починати у "широкому" інтервалі, який визначає загальні закономірності, особливості, стратегічну спрямованість політики НБ, корелює її пріоритети із основними завданнями органів державної влади щодо реалізації національних інтересів. На цьому етапі, як правило, використовують системний підхід, який передбачає систематизацію складових елементів об'єкту планування та вивчення їх взаємозв'язку, виявлення резервів за окремими і загальними показниками діяльності об'єкта тощо.

Серед варіантів альтернатив у «широкому» інтервалі, зокрема, можуть бути такі: збереження незмінною політики НБ та ресурсів на її впровадження; збереження незмінною політики НБ при зміні ресурсів; розробка нової політики НБ при збереженні принципів її формування та ресурсів щодо її впровадження; розробка нової політики НБ при можливій зміні тих чи інших принципів або ресурсів. Ці альтернативи будуть відрізнятися значним рівнем невизначеності, проте їх більш детальне опрацювання та застосування системного аналізу дозволяє забезпечити відбір найбільш раціональних, внутрішньо несуперечливих варіантів управлінських рішень при стратегічному плануванні НБ (наприклад, при підготовці проектів концепцій, доктрин, стратегій тощо).

У подальшому, для відібраної альтернативи з урахуванням притаманних для неї цільової функції, набору змінних, критеріїв, обмежень має бути здійснено пошук та вибір альтернатив у «вузькому» інтервалі для деталізації альтернатив «широкого» набору. Цей етап передбачає виконання операцій аналогічних вибору альтернатив у «широкому» інтервалі, проте вони відображають не стільки стратегічні, як оперативні та тактичні аспекти управлінських рішень щодо розробки планів, заходів, бюджетів тощо і, таким чином, деталізують попередньо обрані рішення, тобто рішення щодо альтернатив на цьому етапі приймають на основі *ситуаційного аналізу*, який передбачає використання як стратегічних, так і тактичних підходів.

Загальним для описаних вище процедур є пошук та відбір таких проектів політичних та адміністративно-управлінських рішень при стратегічному плануванні НБ, що не суперечать ресурсним та правовим обмеженням, дозволяють наблизитися до прийнятого рівня національної безпеки або перевищувати вказаний рівень при мінімальних витратах. Це визначає як зміст альтернатив, що мають розглядатись, так і послідовність їх розгляду: з менш складних і витратних до більш складних.

В цілому ж, пошук альтернатив при стратегічному планування НБ у «широкому» та «вузькому» інтервалі є певними етапами опрацювання інформації, зокрема, щодо: стану об'єкту планування, його складових, умов їх функціонування, формування множини альтернатив, їх взаємне порівняння, погодження з цілями політики НБ, оцінка ефективності досягнення цілей, вибір однієї із альтернатив, тобто має місце послідовність обробки інформації, в якій можна виокремити відносно самостійні етапи, які, в свою чергу, можна інтерпретувати як певні блоки: блок вхідних даних - блок ситуації - блок цілі - блок вибору.

При цьому призначенням першого блоку є збір та аналіз достовірної й вагомої в інтересах стратегічного планування НБ інформації, а у блоці ситуації відбувається оцінка її достатності та придатності для цілей планування з огляду на необхідність всебічного опису умов формування та реалізації національних інтересів, а також тенденцій їх розвитку. Особливістю вказаних блоків є те, що вони об'єднують інформаційні входи, пов'язані із зовнішнім середовищем, тобто містять в собі інформацію, яка описує ситуацію, яка склалася на певний момент часу. Результатом їх функціонування є інформація, яка визначає доцільність її подальшого використання як вхідної інформації в роботі блоку цілі та блоку вибору, призначенням яких є формування альтернативних рішень, як реакції на умови формування та реалізації національних інтересів (блок цілі) та вибір найкращої альтернативи з можливих варіантів (виходячи із того чи іншого критерію оптимальності дій).

У кінцевому підсумку, у процесі стратегічного планування НБ кожний наступний блок зазнає впливу попереднього, а виходячи із призначення блоків, можна визначити їх цілі, основні завдання щодо обробки та очікувані результати опрацювання інформації, тобто кінцеві результати функціонування кожного блоку на кожному етапі планування .

Для вибору альтернативи, яка зводить до мінімуму можливі втрати в ситуації, яка склалася (або може наступити), визначаються граничні умови допустимих альтернатив, які є результатом взаємодії блоку цілі та блоку вибору. Оскільки можливі втрати при виборі альтернативи значною мірою залежать від реакції середовища на обраний варіант, то будь-яка запропонована при стратегічному плануванні НБ стратегія дій має передбачати оцінку наслідків у разі її реалізації. Іншими словами, крім інформації, яка дозволяє змодельовати можливі ситуації у контексті формування і реалізації національних інтересів, завжди є настанови (вимоги), які визначають можливі засоби та способи досягнення певних цілей. Саме вони визначають критерій вибору оптимального рішення, а відтак зумовлюють і вибір відповідної стратегії (альтернативи).

У цьому проявляється специфіка формування альтернативних рішень та вибору найбільш прийняттого при стратегічному плануванні НБ. Наприклад, ієрархія національних інтересів та прийняті політичні рішення накладають суттєві обмеження при формуванні та виборі альтернатив у контексті їх значущості для забезпечення національної безпеки.

В цілому ж, при використанні будь-яких методів (моделей) при стратегічному плануванні НБ визначальним чинником залишається однозначність та несуперечливість (чіткість) інформації щодо: критеріїв відбору альтернатив; початкового, прийняттого та бажаного рівня національної безпеки, динаміки його змін на деякому часовому інтервалі; обмежень, зумовлених критичним рівнем національної безпеки, тобто таким рівнем, за якого мають місце незворотні деструктивні процеси, що порушують цілісність та ідентичність соціального організму та держави, а також достовірність

інформації щодо оцінки ймовірних джерел загроз та власних можливостей щодо забезпечення національної безпеки. При цьому отримати останню часто буває не легше, ніж оцінки джерел загроз.

Описаний вище підхід щодо формалізації стратегічного планування НБ дозволяє побудувати модель цього процесу, яка, якщо її розглядати у контексті пошуку та вибору альтернативних рішень, буде практично тотожна моделі інформаційного супроводження процесу розробки та прийняття рішень щодо забезпечення національної безпеки.

Цілі, завдання щодо обробки та результати опрацювання інформації в блоках моделі стратегічного планування НБ

Блоки	Цілі	Операції	Результат роботи
Блок даних	Пошук необхідної інформації, перевірка її на достовірність та агрегування	Ретроспективний аналіз джерел, статистичний та експертний аналіз інформації	Упорядкування, класифікація, факторизація інформації
Блок ситуації	Аналіз ступеня ризику, ступеня невизначеності та ступеня конфліктності інформації	Імовірнісна оцінка, рандомізація, рефлексивний аналіз інформації	Уточнення упущень, суперечностей, непевності інформації
Блок цілі	Аналіз інтересів, цілей, визначення (уточнення) пріоритетів, напрацювання альтернатив стратегічних рішень	Легітимізація альтернатив, їх ранжирування	Порівняння мотивів і погодження альтернатив
Блок вибору	Вибір міри ефективності, визначення корисності, пошук сфери компромісів, для вибору альтернатив	Політична та прагматична оцінка альтернатив щодо репрезентації національних інтересів (цілей)	Максимізація результатів рішення щодо тієї чи іншої альтернативи

Разом з тим, варто зазначити, що при моделюванні процесів, в яких активну участь приймають люди принципово неможливим є повний математичний опис поведінки окремо взятої людини, оскільки її дії визначаються факторами раціонального та ірраціонального характеру. При цьому, якщо поведінку значної групи людей можна ще спрогнозувати, оскільки ймовірність їх поведінки, описується законом великих чисел, то коли управлінські рішення приймаються окремими людьми, що є специфічною рисою державного управління, цей закон не спрацьовує. Крім того управлінські ситуації, які виникають у процесі забезпечення національної безпеки, як правило, є нетривіальними та потребують системного аналізу значного масиву різноманітної інформації, яка від ситуації до ситуації може дуже змінюватися як за обсягом, так і структурою. З огляду на викладене вище, необхідно відноситись досить обережно до рекомендацій, отриманих в результаті математичного моделювання стратегічного планування НБ. Разом з тим, це не означає, що застосування математичних методів, як засобу підтримки розробки та прийняття рішень при стратегічному плануванні НБ, є недоцільним. Зокрема, перспективною є розробка імітаційних інформаційно-аналітичних (математично-експертних) моделей, які б об'єднали в єдину систему використання математичних методів і висококваліфікованих фахівців та експертів, які володіють знаннями та практичними навиками щодо стратегічного планування НБ. У цьому разі, завдяки використанню логіки мислення людини, стає можливим моделювання пошуку раціональних альтернатив (стратегій) без математичної формалізації усіх можливих впливів на цей процес тих чи інших факторів.

#### **4.3. Обмеження при стратегічному плануванні у сфері національної безпеки**

Якість рішень, які приймаються при стратегічному плануванні НБ, передбачає відповідне уявлення та врахування про сукупність взаємопов'язаних факторів, зокрема, таких як політичний режим, форма державного устрою,

система національних інтересів. Крім того, має бути отримана та піддана критичному аналізу аналогічна інформація стосовно інших країн, передусім суміжних.

В сучасних умовах обсяг та суперечливість різноманітної інформації, що надходить до учасників стратегічного планування НБ зростає значно швидше, ніж вони встигають її ґрунтовно опрацювати, тобто однією з властивостей інформації, що надходить до них, є її **надлишковість**. Разом з тим, детальне опрацювання цієї інформації часто є невиправданим, оскільки, як правило, є вимоги оперативності, економічності та ін. щодо її опрацювання, тобто, з одного боку, необхідна **фільтрація** інформації, а з іншого – забезпечення її достовірності

Особливістю рішень, які приймають учасники стратегічного планування НБ є й те, що ці рішення приймаються в умовах **ризиків, конфлікту та невизначеності**, а інколи ця “тріада” доповнюється, так званою, політичною доцільністю. У загальному випадку, джерела та причини вказаних чинників різноманітні, проте з’ясування їх суті є принципово важливим завданням, особливо це стосується невизначеності інформації.

Наприклад, будь-яка суперечливість та нечіткість нормативно-правової бази породжує невизначеність, оскільки з’являються додаткові труднощі, коли необхідно однозначно визначитися щодо ідентифікації загроз національним інтересам, можливих засобів і способів їх нейтралізації.

Невизначеність може мати і “суб’єктивний” характер, зокрема, бути результатом недостатньої чіткості при постановці завдань стратегічного планування або ж мати місце у новій безпрецедентній ситуації, коли особи, які приймають рішення, не можуть опертися на вироблені роками стереотипи. Для України такі ситуації є типовими, оскільки чимало важливих рішень при стратегічному плануванні НБ приходиться приймати “вперше” та ще й в умовах інтенсивної переоцінки суспільних цінностей та постійної «циркуляції» політичних еліт, які приходять до владного олімпу. Крім того, на

невизначеність інформації впливає зовнішній чинник, оскільки стосовно України свій інтерес мають чимало країн.

Звичайно, за цих умов, так звані вольові політичні рішення часто є необхідністю, оскільки ситуація, так би мовити, спонукає до цього. Є підстави стверджувати, що в Україні багато принципових рішень щодо забезпечення національної безпеки приймалися саме таким чином, тобто політичні пропозиції були більш визначальними, ніж результати наукового аналізу комплексної проблеми забезпечення національної безпеки в різних її вимірах (економічних, культурологічних, воєнно-політичних тощо).

Невизначеність може бути пов'язана і з оцінкою інформації, коли йдеться не про нестачу, а про її розпорошення (розшарування), зокрема, це ситуація, коли всі стани об'єкта управління, перебігу якогось процесу та його кінцеві результати однаково ймовірні, що фактично рівнозначне повній відсутності інформації про об'єкт (процес). Можна, звичайно, вважати, що припущення про рівноймовірність гіпотез, які висуваються, наприклад, припущень щодо настання тих чи інших подій, є жорстким, що насправді є певний спектр ймовірностей настання цих подій, які, залежно від аналізу наявного масиву інформації, й визначають доцільність прийняття того чи іншого управлінського рішення. Йдеться про спектр ймовірностей від близьких до нуля до одиниці, проте й у цьому разі невизначеність зберігається, оскільки часто, всупереч здоровому глузду, припущення, імовірність здійснення якого велика, несе в собі мало корисної інформації, а інформація, отримана від підтвердження малоімовірного припущення, є, навпаки, дуже цінною для забезпечення національної безпеки.

Наприклад, розглядається альтернатива (із наявних варіантів рішень) доцільність прийняття якої незначна із-за низької ймовірності настання небажаної події, яка зумовлює необхідність відповідного рішення та яка визначена експертами. Але, насправді, врахування саме цієї альтернативи має найбільшу актуальність (доцільність) для забезпечення національної безпеки ніж інші. Так, ймовірність війни завжди незначна, проте всі країни вимушені



постійно здійснювати стратегічний аналіз будь-якої інформації, яка підтверджує навіть малоймовірне припущення щодо її настання та приймати відповідні рішення, спрямовані на зміцнення обороноздатності держави.

Третій вид невизначеності, зумовлений тим, що в задачах пов'язаних із забезпеченням національної безпеки, ключове місце посідає прогноз, який пов'язаний з необхідністю будувати деяку прогностичну модель. Майже до кінця ХХ століття переважна частина вчених була переконана, що завжди можна побудувати таку модель і, володіючи сучасною обчислювальною технікою та знаючи попередній стан об'єкта (процесу, явища), як завгодно далеко заглянути у майбутнє, проте напрацювання, отримані в теорії нелінійних процесів та теорія хаосу показали, що для більшості процесів (а саме такі головним чином протікають у суспільстві) це далеко не так.

Перша проблема щодо побудови адекватної процесу прогностичної моделі полягає в її **складності**, оскільки розмір фазового простору, тобто кількість змінних параметрів, які мають бути піддані ґрунтовному аналізу та вивченню при моделюванні, не повинен перевищувати 10. Саме тому, як зазначалося вище, кількість стратегічних рішень (альтернатив) не повинна перевищувати числа дев'ять.

Суть другої проблеми в тому, що навіть незначні похибки в оцінці попереднього стану об'єкта (системи) або процесу, змінних, які його визначають, наприклад, оцінка рівня соціальної напруженості, національної безпеки, факторів, які визначають цей рівень, дають з часом **не пропорційні значні** відхилення від прогнозованої проекції їх очікуваного стану в деякій перспективі, величина яких залежить від глибини прогнозу. Це означає, що майбутній стан об'єкта (системи, процесу) не визначається однозначно минулим, що проекція змін вказаного стану не є гладкою, а причинно-наслідкові зв'язки між попереднім та наступним станами не є стійкими. Іншими словами, логічна конструкція типу "якщо...то", яка полягає в основі звичайних математичних моделей і яка донедавна дозволяла давати «науково» обґрунтовані прогнози – не спрацьовує.

Сказане підтверджує й концепція *випадкової події*, яка була запропонована у 60-х роках минулого століття О.Курно. Її суть полягає в тому, що в природі існують два принципових типи рядів (послідовностей) подій, а саме: тих, які пов'язані причинно-наслідковою залежністю, та рядів, які є *наслідком* випадкового пересікання рядів першого типу. Це означає, що в реальному світі відбуваються події, які не мають будь-якого зв'язку (залежності) між собою, тобто їхні причинно-наслідкові зв'язки мають випадковий, спонтанний характер (такі ряди називають стохастичними).

Потужні економічні, фінансові, політичні, соціальні кризи національного, регіонального і навіть глобального масштабу, які мали місце в останні десятиріччя і до настання яких, як правило, Уряди та світова спільнота виявилися не готові, є підтвердженням сказаного.

Таким чином, при прогнозуванні стану суб'єктів та об'єктів управління у процесі стратегічному плануванні НБ, як правило, кожний наступний стан не є результатом пропорційно-лінійної зміни попереднього, оскільки причини та наслідки подій, які здійснюють вплив на той чи інший стан, досить розгалужені, суперечливі та переплітаються, щоб можна було говорити про "лінійні" причинно-наслідкові зв'язки між ними. Врешті-решт, змінюються національні інтереси, цілі та наміри політичного керівництва щодо їх реалізації, геополітичне та гео економічне середовище, що також породжує значні труднощі при зниженні рівня невизначеності інформації, отриманої в результаті прогнозування стану суб'єктів та об'єктів управління.

Невизначеність може бути також наслідком відсутності достовірних даних, необхідних для прийняття рішення, що при стратегічному плануванні НБ є досить типовим явищем. Це "об'єктивна" невизначеність, для подолання якої необхідно здійснити пошук додаткової інформації, попередньо визначивши, з урахуванням необхідних фінансових, часових та інших витрат, необхідних на її добування та обробку, вимоги щодо цієї інформації. При цьому важливо мати попередній "інформаційний опис" ймовірних критичних ситуацій, пов'язаних із забезпеченням національної безпеки, що дозволить:

апріорі звужити межі “об’єктивної” невизначеності; в разі виникнення вказаних ситуацій, зосередити увагу на аналізі їх впливу на національну безпеку; в умовах гострого дефіциту часу, оперативно прийняти відносно обґрунтоване управлінське рішення.

Очевидно, що ключова роль у “знятті” невизначеності належить розвідці, яка має забезпечити необхідною інформацією вище керівництво держави для прийняття відповідних рішень у сфері зовнішньої політики, оборони та внутрішньої безпеки. Разом з тим, варто зазначити, що навіть *унікальна* інформація, тільки тоді стає цінною, коли вона використовується при прийнятті стратегічно важливих рішень керівництвом держави.

На жаль, історія містить приклади, коли дуже важливі рішення щодо забезпечення національної безпеки приймалися без врахування отриманої розвідувальної інформації (навіть особливої важливості). Як не дивно, але не рідко вище керівництво держави складає уявлення про загрози національним інтересам та приймає відповідне рішення не на основі системного аналізу результатів розвідданих, економічних, політичних та інших досліджень, а ґрунтуючись на оцінках керівників та фахівців інших держав, чому сприяють особисті контакти (не випадково, зараз стали досить популярними бесіди керівників держав "без галстуків", "за закритими дверима" тощо), а також впливу найближчого оточення (керівника канцелярії, секретаріату, адміністрації тощо) та діяльності ЗМІ. Іншими словами, оцінки, рекомендації, пропозиції національних розвідок, дипломатичних відомств, науковців переважаються особистою думкою керівника держави про стан та тенденції розвитку політичних, економічних та інших процесів в країні та світі, яка формується у контексті приязні чи неприязні до керівника іншої держави, найближчим оточенням та під впливом подання (висвітлення) тих чи інших фактів у ЗМІ.

На цікаві парадокси "нестиковки" результатів діяльності розвідки та експертно-аналітичного середовища з іншими елементами стратегічної ланки управління вказує чимало фахівців, зокрема, чим більш цінна та нестандартна

інформація доповідається вищому політичному керівництву, тим менше їй вірять, тим складніше вона сприймається.

Значна частка невизначеності інформації при стратегічному плануванні НБ зумовлена також інформаційною протидією держав, пріоритети зовнішньої політики яких є досить далекими від національних інтересів країни. Вона може набути масштабів інформаційно-психологічної війни та передбачати проведення детально спланованих та апробованих спецоперацій, які мають за мету тотальну дезінформацію політичного керівництва та населення тієї чи іншої держави. Крім того, з початком XXI ст. визначальним чинником стратегічного планування НБ стає організація комплексного психологічного тиску на керівництво держави при прийнятті ним відповідних управлінських рішень, для чого активно залучаються:

"незалежні" експерти НУДО, які щедро підтримуються закордонними грантами;

представники вітчизняних "незалежних" ЗМІ;

керівники та експерти різноманітних неурядових міжнародних організацій (починаючи від тих, хто опікується розвитком демократії та закінчуючи тими, на знаменах яких написані екологічні гасла);

молоді, амбіційні та "розкручені" за рахунок зовнішньої фінансової та інформаційної підтримки, керівники політичних партій, рухів тощо, які часто заявляють про опозицію до влади та існуючого порядку речей (у широкому діапазоні, починаючи від необхідності переоцінки історичної спадщини та закінчуючи проблемою укладання двостатевих шлюбів);

вітчизняні науковці, які, через відпрацьовані іншими країнами механізми та процедури, залучаються до участі у різноманітних дослідженнях, конференціях, програмах обміну досвідом тощо для розробки та пропагування "науково обґрунтованих" пропозицій щодо розв'язання накопичених проблем, які стосуються забезпечення національної безпеки;

державні інституції інших країн, які, як правило, залучаються тоді, коли діяльність вище зазначених "суб'єктів стратегічного планування" не дала бажаного (очікуваного) результату для вказаних країн.

Таким чином, суперечливість та можлива недостовірність інформації, яка використовується при стратегічному плануванні НБ не дозволяють повністю виключити елемент невизначеності в опрацьованих вихідних даних вказаного планування, тобто будь-яке державно-управлінське рішення щодо забезпечення національної безпеки у разі його практичної реалізації об'єктивно породжує певний ризик можливих збитків (втрат) у контексті реалізації національних інтересів, що має бути оцінено та враховано заздалегідь (до прийняття рішення).

Принципово важливо, що величина ризику залежить від ієрархічного рівня управління, на якому приймається рішення. Як правило, більший ризик має місце на вищому рівню управління, оскільки на ньому сукупність рядів першого типу, тобто подій, що мають причинно-наслідкову природу значно більша, а відтак і випадковість їх "перетину" та утворення рядів другого типу, тобто рядів стохастичних подій (процесів) більша. Очевидно, що у загальному випадку, не варто пов'язувати ризик тільки з настанням несприятливих подій, оскільки можливі стохастичні за природою події, які є сприятливими, бажаними для забезпечення національної безпеки, але це не змінює суті сказаного.

Крім того, оскільки величина ризику суттєво залежить від якості та повноти опрацьованої інформації, то природно, що він більшою мірою має місце при розв'язанні *довготривалих* проблем, на які, як правило, спрямовують зусилля на стратегічному рівні управління. Звичайно, це також призводить до зростання величини ризику у разі реалізації (чи не реалізації) того чи іншого рішення (альтернативи), яке приймається на вказаному рівні при стратегічному плануванні НБ.

У кінцевому ж підсумку помилки, які були допущені на загальнодержавному рівні стратегічного планування НБ можуть мати дуже

тяжкі та довготривалі наслідки для національної безпеки. Вони можуть призвести до кризових і навіть надзвичайних ситуацій у різних сферах життєдіяльності суспільства та держави.

Окремо варто зазначити, що чим вищий ієрархічний рівень управління, тим менше при підготовці управлінських рішень та оцінці ризиків їх реалізації можна розраховувати на ефективність застосування *тільки* формальних методів та математичне моделювання, оскільки чим вищий рівень управління, тим менше можливостей структурувати проблему, яка потребує розв'язання. Крім того, для отримання в процесі моделювання оцінки ризику у разі реалізації того чи іншого рішення потрібно мати *постійній* набір умов прийняття вказаного рішення та можливість повторити певну кількість експериментів (за тих же умов). При дослідженні ж соціальних систем це є значною проблемою, оскільки вказані умови не можуть бути постійними в сучасному динамічному світі, а також із-за того, що по мірі просування на вищий ієрархічний рівень управління, зростає ймовірність неврахування тих чи інших чинників, які описують вказані умови.

Значний вплив на стратегічне планування НБ має також конфліктність, яка у загальному випадку може бути зумовлена: конфліктами між індивідами та групами; конфліктами в організації та між організаціями; економічними, політичними, соціальними, ідеологічними, міжнаціональними конфліктами; міжнародними конфліктами у різних їх вимірах. При цьому ситуація усвідомлення несумісності позицій, суперечливості інтересів двох сторін ще не стає конфліктом, оскільки він виникає тоді, коли відбувається зіткнення інтересів, поглядів, позицій сторін, зокрема, чинником конфліктних ситуацій при стратегічному плануванні НБ може бути переоцінка цінностей в суспільстві.

В літературі, як правило, виокремлюють соціальні конфлікти між: органами державної влади та суспільством (проблема легітимності); різними гілками влади; органами державної влади та окремими інститутами політичної системи (партіями); представниками владних структур, яких влаштовує чинна

політична система та опозицією, яка намагається змінити вказану систему; органами державної влади і місцевого самоврядування та індивідом. Практика свідчить, що ці конфлікти здійснюють негативний вплив на стратегічне планування НБ.

Таким чином, рівні невизначеності інформації, яка використовується при стратегічному плануванні НБ, ризику можливих втрат для національних інтересів у разі прийняття того чи іншого рішення та конфліктності між учасниками планування, визначають ситуації, в яких приймаються рішення та їх можливі наслідки, тому кожна альтернатива має бути оцінена в категоріях ризику, конфлікту та невизначеності. Для отримання вказаної оцінки доцільним є послідовний перебір та аналіз різних комбінацій ризику, конфліктності та невизначеності, які характерні для тих чи інших альтернатив.

З огляду на те, що ризик, конфліктність та невизначеність не є постійними величинами, множина управлінських ситуацій при підготовці та виборі альтернативних рішень у процесі стратегічного планування НБ може бути досить значною. Разом з тим, очевидно, що при стратегічному плануванні НБ найбільш складними ситуаціями є ті, коли для альтернатив, які розглядається, характерними є: максимальний ризик, максимальна невизначеність та конфліктність; максимальна конфліктність та невизначеність; максимальна конфліктність та максимальний ризик; максимальна невизначеність та максимальний ризик.

У загальному ж випадку, має бути побудована ієрархія ситуацій щодо вибору альтернатив, з використанням критерію оперативності (своєчасності) реагування на небажану зміну умов, в яких відбувається реалізація національних інтересів, який є досить важливим для забезпечення національної безпеки. З огляду на цей критерій часто, більш доцільніше прийняти рішення в умовах максимальної невизначеності (наприклад, якщо є впевненість що потенційна загроза вже переросла у реальну загрозу), ніж втрачати час на зниження рівня невизначеності та пошуки більш оптимального рішення. Може так статися, що більш оптимальне рішення взагалі буде непотрібне, а сама

СЗНБ або зіткнеться зі ще більшими загрозами для національних інтересів, або може втратити частину потенціалу, що значно ускладнить виконання завдань щодо нейтралізації вказаних загроз.

Таким чином, принципові обмеження при стратегічному плануванні НБ зумовлені тим, що розробка та вибір тих чи інших альтернативних рішень (сценаріїв) завжди відбувається в умовах ризику, конфлікту та невизначеності, рівні, джерела та причини яких можуть бути різними, проте з'ясування їх є важливим завданням, яке має вирішуватися з урахуванням критерію оперативності реагування на загрози реалізації національних інтересів.

### **Питання для повторення та обговорення на семінарських заняттях**

1. Визначення пріоритетності напрямів державної політики при стратегічному плануванні з урахуванням визначальної ролі цілей у творенні державної політики

2. Можливості державних механізмів стратегічного планування забезпечення національної безпеки України

3. Аналіз стану та динаміки змін геополітичної, геоекономічної, воєнно-політичної обстановки у світі

4. Аналіз соціально-економічної ситуації в країні

5. Оцінка варіантів Стратегії національної безпеки

6. Оцінка ризиків та уточнення стратегії



## **ЛЕКЦІЯ 5. ІНФОРМАЦІЙНО-АНАЛІТИЧНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ В СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ**

### **НАВЧАЛЬНІ ПИТАННЯ**

- 5.1. Чинники інформаційно-аналітичного супроводження управлінських рішень з питань забезпечення національної безпеки.
- 5.2. Ситуаційні центри в системі стратегічного управління у сфері національної безпеки
- 5.3. Оцінювання політики національної безпеки.

### **5.1. Чинники інформаційно-аналітичного супроводження управлінських рішень з питань забезпечення національної безпеки.**

Загрози національній безпеці України можна розділити на дві групи. До *першої групи* можна віднести ті, які є характерні для всіх країн світу, зокрема, загрози, обумовлені процесами глобалізації, природними та техногенними катастрофами, регіональними конфліктами, зростанням міжнародного тероризму, ймовірності розповсюдження зброї масового ураження, суперництвом за володіння природними ресурсами. Загрози другої групи обумовлені національними чинниками суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку та геополітичним положенням України. Комплексний аналіз впливу вказаних чинників на формування та реалізацію національних інтересів дозволяє виокремити дві проблеми, які зумовлюють необхідність підвищення ефективності стратегічного управління у сфері національної безпеки.

*Перша проблема* пов'язана з необхідністю пошуку більш-менш однозначної відповіді на питання щодо стратегічних перспектив, напрямів, способів та засобів національного відродження. Безперервні суперечки щодо переосмислення історичного минулого України, ролі в її історії тих чи інших історичних постатей, зовнішньополітичних векторів, визначальних засад державотворення, вказують на відсутність єдності у відповіді на ці питання

серед політиків, фахівців, експертів, аналітиків та суспільства в цілому. Це є наслідком того, що регіони України впродовж століть зазнавали різних цивілізаційних впливів, із-за чого соціальна реальність на окремих територіях сприймається по-різному, а, відповідно, й регіональні елітні групи працюють у рамках різноспрямованих парадигм, оскільки у підсвідомості кожного політика та населення регіонів дає про себе знати закладена століттями ментальна модель поведінки, яка детермінує їх вчинки.

Забезпечення відповідності схем суспільно-політичної мобілізації, які пропонуються елітами магістральним напрямом цивілізаційного розвитку, є складною проблемою для кожної новоствореної держави, оскільки завжди існує дисбаланс між її самоствердженням та адаптацією до викликів часу. Разом з тим, особливістю національного розвитку є те, що структура владної еліти України формувалася і переважно продовжує формуватися на корпоративних, лобістських і, так би мовити, на «родинно-кумовських» засадах, а пошук необхідних комунікацій зумовлений ступенем доступу до державних ресурсів та групуванням навколо фінансових та інформаційних потоків. Корпоративізм із відвертими егоїстично-груповими орієнтаціями, жорстка боротьба за статус, привілеї, контроль за ресурсами зумовили домінування ситуативних форм співпраці та самоідентифікації, а також „тіньову” структуру взаємовідносин на всіх рівнях державного управління.

*Друга проблема*, яка зумовлює актуальність підвищення ефективності стратегічного управління у сфері національної безпеки, пов'язана з необхідністю осмислення ролі та ствердження гідного місця України структурі міжнародних відносин у політичному, економічному та інших вимірах, оскільки будь-яка новоутворена держава зобов'язана чітко ідентифікувати себе як самостійний гравець на міжнародній арені. Україна ж лише постійно акцентує увагу на тому, що вона є стратегічним партнером то США, то ЄС тощо. У кінцевому підсумку, це приводить до формування життєво важливих інтересів національного розвитку України у руслі геополітичних стратегій інших країн, що спостерігалось впродовж усіх років незалежності та є системним недоліком її

політики національної безпеки, суттю якої має бути не пристосування до геополітичних інтересів стратегічних партнерів, а спрямованість на ствердження свого, притаманного тільки їй місця в світовому історичному поступі, оскільки нація може претендувати на державність, якщо здатна себе ідентифікувати та наполегливо відстоювати національні за своєю суттю інтереси у міжнародному середовищі.

На жаль, значний потенціал для вирішення цього питання було втрачено. Сировинна залежність, розпорошеність суспільства, заклики до сліпого слідування «європейським цінностям», або їх категоричне відторгнення, намагання «переписати власну історію», егоїзм національної еліти не дозволяють сформуватися українцям, як історичній нації, яка не тільки може заявити про свої національні інтереси, а й певної мірою нав'язувати їх іншим націям. Крім того, нескінченні дискусії щодо пріоритетів політичної, адміністративної, економічної та інших реформ, змісту гуманітарної політики, які відбуваються з намаганням «сподобатися» стратегічним партнерам, свідчить - еліта нації знаходиться під потужним впливом провідних країн.

Врешті-решт, викладене вище є наслідком відсутності у суспільній свідомості та в елітарного прошарку населення майбутнього образу країни, який би був адекватним потребам формування української нації, що не тільки породжує загрозу структурної кризи державності, а й постійно зміщує акценти у діяльності суб'єктів системи ДУНБ з цілей на засоби і, – навпаки, що, безумовно, є загрозою національним інтересам. Наприклад, коли еліти розмірковують про доцільність набуття Україною членства в ЄС, про ту чи іншу форму правління та конституційну реформу, вони часто стверджують, що це стратегічні цілі виживання держави. Насправді це засоби, які мають розглядатися крізь призму того, чи дозволяє їх використання вибудувати націю та забезпечити реалізацію інтересів виживання України в сучасному світі, як самостійної держави.

В кінцевому підсумку, невизначеність українського суспільства творить світоглядно-психологічну атмосферу, в якій предметом політичних спекуляцій

та відвертої демагогії стають навіть такі фундаментальні поняття держави як “суверенітет”, “нація”, “національні цінності”, а необхідність формування та реалізації життєво важливих національних інтересів не стали домінантою формування національної еліти під гаслом: „Ми – українці!”. За цих умов для України принципово важливим є підвищення ефективності стратегічного управління забезпечення національної безпеки, що неможливо без організаційно-функціональної та ресурсної спроможності системи ДУНБ, спеціальної підготовки фахівців, здатних якісно виконувати організаційно-розпорядчі, експертно-аналітичні та консультативно-дорадчі функції щодо забезпечення національної безпеки.

Таким чином, політичні доцільності та домовленості, ідеологічні конструкти та корпоративні інтереси, які є характерними для України при розробці та впровадженні політики національної безпеки, не можуть замінити цілісне розуміння сутності сучасних процесів трансформації геополітичного та геоекономічного простору, ролі України у цих процесах, стратегічного бачення перспектив розвитку суспільства та держави.

З огляду на сказане, серед першочергових завдань щодо підвищення ефективності стратегічного управління у сфері національної безпеки, є його інтелектуальне насичення, зокрема, шляхом створення на стратегічному рівні управління мережі ситуаційних центрів моніторингу загроз життєво важливим національним інтересам, робота яких координується із загальнодержавного Ситуаційного центру. Йдеться про спеціальні організаційно-технічні комплекси, оснащені цільовим апаратно-програмним забезпеченням та інформаційно-комунікаційним обладнанням для проведення службових нарад керівників держави за участю висококваліфікованих експертів та аналітиків з метою розробки та прийняття важливих державно-управлінських рішень "в режимі реального часу".

## **5.2. Ситуаційні центри в системі стратегічного управління у сфері національної безпеки**

Сьогодні ситуаційні центри часто використовують у розвинених країнах у якості важливого інструменту стратегічного управління у сфері національної безпеки. Їх прообрази з'явилися у 80-р.р. ХХ ст. у вигляді аналітичних центрів, головною метою яких було комплексне інформаційне забезпечення діяльності партійних та державних структур, тобто їх головним завданням було збір інформації про соціум. Як правило, ці центри використовувалися чинною владою, для підтвердження правильності своїх рішень.

В останнє десятиліття ХХ ст. функціональні можливості аналітичних центрів, зокрема: оперативність роботи, структурування інформаційних потоків, можливість залучення широкого кола вчених, експертів, аналітиків, мобільність, об'єктивність напрацьованих практичних рекомендацій, а також динамічна зміна умов суспільного розвитку та життєдіяльності держави, призвели до різкого зростання ролі цих центрів для політичної еліти, яка все більше потребувала для обґрунтування своїх управлінських рішень більш кваліфікованої інформаційно-аналітичної підтримки, функціями яких є:

передбачення кризових (нестандартних) ситуацій в тих чи інших сферах життєдіяльності суспільства, держави на об'єктах управління, зокрема, на об'єктах критичної інфраструктури;

виявлення та аналіз чинників, які призводять до кризових ситуацій, дослідження тенденцій їх розвитку та підготовка адекватних управлінських рішень щодо подолання вказаних ситуацій;

визначення ключових факторів впливу на ситуацію та її моніторинг за обраними критеріями;

розробка та верифікація моделей розвитку ситуації;

проекування можливих сценаріїв розвитку ситуації та необхідних управлінських дій, оцінка їх результативності;

оцінка можливостей та загроз щодо досягнення управлінських цілей, планування реалізації управлінських рішень, підготовка допоміжних управлінських впливів (корегування управлінських рішень).

Як правило, кожне із цих завдань потребує застосування окремого комплексу засобів, методів та технологій ситуаційного аналізу. При цьому, якщо діяльність ситуаційного центру передбачає виконання всіх вище перерахованих завдань, то його штат має забезпечити реалізацію таких етапів:

збір інформації (вичленення інформації із середовища, що аналізується);

встановлення критеріїв оцінки інформації;

формалізація інформації (обробка даних для визначення факторів впливу);

побудова моделей аналізу (визначення взаємозалежності факторів впливу, застосування методів математичного аналізу та прогнозування);

розробка (проектування) варіантів управлінських рішень та прогнозування наслідків їх впливу;

програмування реалізації управлінських рішень (визначення ресурсів, виконавців і термінів реалізації), переведення програм у плани діяльності конкретних виконавців;

моніторинг та оцінка реалізованих управлінських рішень.

Разом з тим, є і неформальні методи щодо опису та формалізації діяльності експерта (аналітика) у контексті вичленення ним інформації, яка більш-менш адекватно характеризує реальні процеси, які здійснюють вплив на об'єкт управління, зміни середовища функціонування вказаного об'єкта та на проектування (розробку) управлінських альтернатив, тобто методів, які дозволяють значною мірою знизити суб'єктивізм аналітика (експерта). Зокрема, це стосується методології визначення факторів впливу для подальшого аналізу, критеріїв їх оцінки та рівня загроз (наприклад, національним інтересам) невідповідності управлінських впливів ситуації, що аналізується. Неформальні методи є значним досягненням сучасної науки управління.

При створенні будь-якого ситуаційного центру принципово важливим є рішення щодо його композиційної побудови. Йдеться про створення сценарно-діяльнісної системи організації застосування тих чи інших методів та їх поєднання з результатами інформаційно-організаційної роботи вищого управлінського органу. При цьому ключовим елементом сучасного ситуаційного центру є його візуалізаційний комплекс, який, як правило, суміщають зі спеціально організованим ігрово-модельним простором, що створюють для активації та використання інтелектуально-мозкових здібностей (інтуїції) учасників прийняття управлінського рішення.

Для забезпечення більш вдалих композиційно-інформаційних зв'язків технологію ситуаційного центру часто поєднують з технологією моніторингового центру, пересувними комунікаційними комплексами, які дозволяють отримувати оперативну інформацію безпосередньо з міста подій, спеціальними комплексами моніторингу світового телекомунікаційного простору (з елементами перехоплення повідомлень тощо). В таких комплексах реалізується можливість експрес-доступу як до відкритої інформації ЗМІ та експертного співтовариства, так і закритої інформації. Як елемент композиції та складова системного аналізу, можуть залучатися дані соціологічних досліджень та соціологічних опитувань, описи іноземних аналогів, узагальнення думки іноземних експертів (аналітиків) тощо.

Таким чином, задачі, які вирішують на основі технологій ситуаційних центрів, дозволяють експертно-аналітичному товариству суттєво впливати на обґрунтованість та мотивацію прийняття принципових рішень на стратегічному рівні управління завдяки оперативного доведення до керівництва об'єктивної інформації, науково обґрунтованим оцінкам та прогнозам наслідків виконання цих рішень.

У міністерствах та відомствах розвинених країнах та у структурах, які координують їх діяльність, створені різні ситуаційні центри оборонного та цивільного профілю, практична діяльність яких свідчить, що ці центри є важливим інструментом загальнодержавної ланки стратегічного управління,

його інтелектуально-інформаційного насичення. Зокрема, значний досвід щодо створення та успішного функціонування ситуаційних центрів, які не рідко називають Кризовими або Антикризовими мають США, вони розглядаються як визначальний елемент підтримки розробки та прийняття управлінських рішень на стратегічному рівні управління. Прикладом таких центрів є Центр управління космічними польотами та Центр проведення командно-штабних навчань збройних сил НАТО та США.

Широкого розповсюдження набули й так звані моніторингові центри, як інструмент підтримки управлінських рішень щодо вирішення різноманітних соціально-економічних та політичних завдань, але такі центри є тільки частиною ситуаційного центру, оскільки завжди виконують досить обмежене коло задач моніторингу.

В Україні впродовж 1994-2002 рр. виникало кілька проектів створення Ситуаційних центрів на стратегічному рівні управління, зокрема, створення Ситуаційної кімнати Президента України, ввід в експлуатацію якого планувався у 1995 р., але як показав час, це була лише данина західній моді управлінської культури, оскільки не відчувалося щире бажання перших осіб держави безпосередньо приймати участь у процесі експертного обговорення та напрацювання управлінського рішення. Спостерігалось й успадковане від радянських часів не сприйняття публічного характеру вищої влади, що передбачає наукове обґрунтування управлінських рішень з важливих питань життя держави та обговорення доцільності цих рішень з громадськістю.

Таким чином, створення в Україні мережі взаємопов'язаних ситуаційних, аналітичних та моніторингових центрів, на які покладаються завдання накопичення та опрацювання інформації про стан об'єктів національної безпеки, а також підготовки проектів управлінських рішень щодо адекватного реагування на загрози цим об'єктам (перш за все при Президентіві України та центральних органах виконавчої влади), дозволить значно підвищити якість та оперативність управлінських рішень, допоможе розкрити кращі управлінські якості вищого керівництва. Важливо також, що при розв'язанні



неструктурованих проблем забезпечення безпеки об'єктів управління (перш за все в умовах кризових ситуацій), у процесі функціонування таких центрів може оптимально враховуватися накопичений науковою, політичною та управлінською елітою досвід розв'язання таких проблем. Крім того, залучення до мережі державних та аналітичних центрів недержавних експертно-аналітичних структур формує у суспільстві переконання про його участь в управлінні країною, сприяє прозорості, передбачуваності, легітимності державної політики з питань національної безпеки, зміцненню іміджу вищого керівництва держави, що є важливим чинником забезпечення суспільно-політичної стабільності.

У світлі геополітичних перетворень, які відбуваються у світі останнім часом ключовим моментом, на якому слід зосередити увагу, є «пришвидшена динаміка» зміни ситуації як в глобальному, так і регіональному сенсі. Тенденції світового устрою носять тривалий і глибинний характер, який охоплює весь світ визначається соціально-економічними процесами. Як такі, ці тенденції становлять явище об'єктивного порядку, тобто можуть бути змінені суб'єктивною волею окремих особистостей (включаючи навіть керівників потужних світових держав). Дії цих керівників, урядів і навіть цілих держав можуть лише вплинути на швидкість даних процесів і ті форми, в яких ці процеси будуть відбуватися. Світоглядна конкуренція цивілізацій існувала завжди. У ХХІ столітті ця конкуренція лише посилилася, тому що перейшла в нову форму – форму боротьби цінностей. Тому подальше загострення надскладних цивілізаційних конфліктів є неминучим. Причому підґрунтям такого загострення є неоднозначні глибинні фактори і причини.

Безпека людини потребує превентивних заходів, спрямованих на зниження ризиків фізичного знищення, це зумовлює перегляд та удосконалення концептуальних основ в умовах поглиблення глобалізаційних процесів. В наслідок чого діапазон дослідження постійно розширюється, доповнюючись новими проблемами безпеки та враховуючи тенденції змін, що зумовлені

процесами глобалізації і є визначальними характеристиками розвитку і становлення світового порядку.

Постає питання послідовного вирішення трьох груп проблем, пов'язаних як з аналізом поточного стану людської цивілізації, міжнародних і військово-політичних відносин, стратегічної обстановки, так і ймовірного прогнозу їхнього розвитку, яке полягає в:

- системному аналізі прогнозних сценаріїв розвитку людської цивілізації, на основі яких мають стати виокремлення найбільш вірогідних сценаріїв еволюції людської цивілізації і в подальшому формуватися сценарні вектори розвитку міжнародних відносин;

- системному аналізі прогнозних сценаріїв розвитку міжнародних відносин у широкому контексті політичних, економічних, воєнних, соціально-демографічних, фінансових, інформаційних, науково-технічних та інших чинників;

- системному аналізі прогнозних сценаріїв розвитку військово-політичної обстановки як однієї з підсистем воєнно-політичної системи міжнародної обстановки і підґрунтя для вироблення сценаріїв трансформації стратегічної обстановки .

Стратегічне прогнозування є підґрунтям для аналізу та оцінки зовнішніх ризиків і загроз, які є визначальним чинником розробки заходів запобігання та протидії цим загрозам. Воно визначається не тільки політичними цілями і засобами їх досягнення, але й наявними національними ресурсами (природними, економічними, фінансовими, людськими тощо). Прогнозування довгострокових тенденцій і на цій основі здійснення стратегічного планування є важливою умовою будь-якої ефективної зовнішньої, внутрішньої і воєнної політики забезпечення безпеки, тому що дає можливість спроектувати еволюцію розвитку, виважено віднестися до розробки стратегії та визначити пріоритети у сфері національної безпеки на перспективу.

Згідно зі Стратегією національної безпеки України ключовим пріоритетом політики національної безпеки є забезпечення готовності держави,

її економіки і суспільства до оборони та відбиття зовнішньої агресії у будь-яких формах і проявах. Виконання Стратегії є обов'язковим для держави, але відсутність чітко визначених стратегічних цілей, пріоритетних напрямів і завдань соціально-економічного, воєнно-економічного та науково-технічного розвитку України, ефективних механізмів концентрації ресурсів для досягнення визначених Стратегією цілей вимагає комплексного аналізу у сфері національної безпеки.

У межах стратегічного планування у сфері національної безпеки більшу увагу слід приділяти найрізноманітнішим варіантам розвитку ситуацій, оскільки події, які мають кризовий характер зазвичай відрізняються підвищеною напруженістю і небезпекою внаслідок високої ймовірності насильства, цейтноту часу і великої невизначеності. Тому у процесі розробки стратегій у сфері національної безпеки необхідно концентрувати увагу безпосередньо на самому процесі їх розробки, оскільки в даному випадку набуває особливого значення необхідність обґрунтування практичних рішень в умовах, які відрізняються підвищеною динамічністю.

Вимоги до структури і змісту методик аналізу, прогнозу і стратегічного планування стосовно протидії загрозам національній безпеці базуються на експертно-аналітичних методах визначення рівнів конфліктності воєнно-політичних відносин і співвідношення потенціалу України з потенціалами інших суб'єктів воєнної політики. На цій основі оцінюється рівень воєнних загроз і враховуються потенційні можливості запобігання цим загрозам.

Застосовуючи відповідну методику здійснюється прогнозування сценаріїв розвитку воєнно-політичної, стратегічної обстановки та ймовірного характеру військових конфліктів. Це дозволить визначити рівні конфліктності та прогнозні варіанти суб'єктів воєнної політики. На цій основі для кожного розробленого сценарію визначається певне коло завдань і вимог до силових компонентів сектору безпеки і оборони із зазначенням варіантів необхідного бойового складу мирного і воєнного часу для Збройних Сил України, інших військових формувань і органів та вимоги до системи їхнього озброєння і

мобілізаційних ресурсів. Далі здійснюється розрахунок потреб у ресурсах та прогнозуються ресурсно-економічні можливості держави. У ризі їх відповідності, оцінюваний варіант розвитку воєнної складової держави стають вихідними даними системи планування військового будівництва. У випадку невідповідності ресурсного забезпечення наявним можливостям уточнюються завдання і вимоги до силових компонентів сектору безпеки і оборони (відбувається пошук можливостей коригування заходів стратегічного стримування, застосування невійськових заходів для зниження конфліктного потенціал воєнно-політичних відносин).

Державна політика національної безпеки (політика НБ) є важливим чинником збереження цілісності та забезпечення безпечного розвитку держави, а в міжнародному вимірі – міжнародної стабільності та безпеки. Багато фахівців під державною політикою розуміють сукупність дій, заходів, закладів (установ, інститутів) органів державної влади, за допомогою яких забезпечується збереження цілісності суспільства, суспільний прогрес, дотримання балансу інтересів людини, суспільства та держави.

З огляду на це, розробка та реалізація ефективної політики НБ є складною проблемою, оскільки її розв'язання передбачає комплексний аналіз та врахування сукупності політичних, економічних та інших чинників, які здійснюють визначальний вплив на формування та реалізацію національних інтересів, а й визначення та досягнення взаємопов'язаних цілей, зумовлених необхідністю захисту: природного середовища, як основи буття людини, її прав та свобод; статусу, функціональних ролей та самобутності соціальних груп; духовних та матеріальних цінностей суспільства; державного суверенітету та територіальної цілісності держави.

### **5.3. Оцінювання політики національної безпеки.**

Чинним законодавством визначені потенційні та реальні загрози реалізації національним інтересам України, але, з одного боку, умови формування національних інтересів та загрози щодо їх реалізації досить

швидко змінюються, а з іншого, на нормативному рівні не визначено критерію ідентифікації (розмежування) вказаних загроз на потенційні та реальні. Внаслідок цього актуальним завданням суб'єктів системи ДУНБ є оцінювання політики НБ крізь призму результатів аналізу процесів, що відбуваються у різних сферах життєдіяльності суспільства та держави, а саме прогнозування, виявлення та оцінка можливих загроз, дестабілізуючих чинників та конфліктів, причин їх виникнення та наслідків для реалізації національних інтересів.

При оцінюванні політики НБ основними *предметами* аналізу є: потреби розвитку та самозбереження держави (у концентрованому вигляді вони знаходять своє відображення у сукупності пріоритетних національних інтересів, цілей та завдань); суспільно-політичні, соціально-економічні процеси та інститути (в контексті дослідження їх впливу на формування та реалізацію національних інтересів, а також на розвиток загроз для національної безпеки); ефективність реалізованих управлінських рішень з питань забезпечення національної безпеки.

Особливої уваги заслуговує стратегічний рівень ДУНБ, оскільки на цьому рівні приймаються найважливіші політичні та управлінські рішення, які знаходять своє відображення у відповідних законах, концепціях, стратегіях, державних програмах тощо, тобто рішення, які визначають мету, концептуальні засади, пріоритети та головні завдання вказаної політики. На цьому ж рівні, як правило, виникають і проблемні питання, від успішного вирішення яких суттєво залежить розв'язання комплексної проблеми забезпечення національної безпеки. Серед цих питань, зокрема: визначення пріоритетних цілей національного розвитку; необхідність виявлення та врахування неформальних правил та норм, які здійснюють вплив на прийняття стратегічних рішень; прийняття рішення щодо врахування при розробці політики НБ тих чи інших результатів прогнозу змін умов реалізації національних інтересів або ж рішення щодо необхідності проведення більш ретельних досліджень вказаних умов.

Крім того, процес оцінювання політики НБ передбачає комплексний аналіз: стану реалізації життєво важливих національних інтересів, зокрема,

щодо забезпечення територіальної цілісності та державного суверенітету; джерел (суб'єктів) та характеру загроз національним інтересам; можливостей щодо досягнення пріоритетних цілей, у тому числі щодо адекватної відповіді на загрози вказаним цілям.

Сьогодні головними суб'єктами міжнародних відносин залишаються держави, розуміння поведінки яких при оцінюванні політики НБ неможливе без з'ясування їх цілей, засобів та стратегій, вибір яких значною мірою зумовлений концептуальним підходом, який лежить в основі обґрунтування зовнішньої та внутрішньої державної політики.

Таким чином, головним завданням моніторингу політики НБ є пошук відповіді на питання: настільки задекларовані державою цілі адекватні національним інтересам та визначення ступеня їх досягнення, а у процесі оцінювання вказаної політики, головним завданням є отримання знання щодо цілей та стратегій держав, які значною мірою обумовлені концептуальним підходом, що лежить в основі їх зовнішньої та внутрішньої політики, і на цій основі передбачення їх поведінки.

Політика НБ України спрямована на захист визначених Стратегією НБ життєво важливих національних інтересів, зокрема: прав і свобод людини і громадянина; суверенітету України, її територіальної цілісності, недоторканності державного кордону, демократичного конституційного ладу, верховенства права; конкурентоспроможності держави та економічного добробуту населення шляхом всебічного розвитку людського, науково-технічного, інноваційного потенціалів країни; удосконалення механізмів реалізації конституційного принципу розподілу влади на законодавчу, виконавчу і судову; безпечних умов життєдіяльності, захисту навколишнього природного середовища; збереження і розвитку духовних і культурних цінностей суспільства.

Розробка та впровадження державної політики НБ базується на таких принципах: пріоритет прав і свобод людини і громадянина; верховенство права; пріоритет договірних(мирних) засобів у розв'язанні конфліктів; своєчасність і

адекватність заходів захисту національних інтересів реальним і потенційним загрозам; чітке розмежування повноважень та взаємодія органів державної влади у забезпеченні національної безпеки; демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави; залучення громадянського суспільства до процесу вироблення та реалізації політики НБ; використання в інтересах України механізмів міжнародної колективної безпеки.

Таким чином, національна безпека України забезпечується шляхом проведення виваженої державної політики відповідно до прийнятих в установленому порядку законів, доктрин, концепцій, стратегій та програм у політичній, економічній, соціальній, воєнній, екологічній, науково-технологічній, інформаційній та інших сферах. При цьому вибір конкретних засобів та способів забезпечення національної безпеки зумовлюється необхідністю своєчасного вжиття заходів, адекватних характеру та масштабам загроз національним інтересам.

Основними завданнями суб'єктів при розробці та впровадженні політики НБ національної безпеки є:

вироблення і періодичне уточнення Стратегії НБ України та Стратегії воєнної безпеки України, доктрин, концепцій, стратегій і програм у сфері національної безпеки, планування і здійснення конкретних заходів щодо протидії і нейтралізації загроз національним інтересам України;

створення нормативно-правової бази, необхідної для ефективного функціонування СЗНБ та удосконалення її організаційної структури;

комплексне кадрове, фінансове, матеріальне, технічне, інформаційне, інше забезпечення життєдіяльності складових (структурних елементів) СЗНБ системи та підготовка сил і засобів суб'єктів системи до їх застосування згідно з призначенням;

постійний моніторинг впливу на національну безпеку процесів, що відбуваються в політичній, соціальній, економічній, екологічній, науково-технологічній, інформаційній, воєнній та інших сферах, релігійному

середовищі, міжетнічних стосунках; прогнозування змін, що відбуваються в них, та потенційних загроз національній безпеці;

систематичне спостереження за станом і проявами міжнародного та інших видів тероризму;

прогнозування, виявлення та оцінка можливих загроз, дестабілізуючих чинників і конфліктів, причин їх виникнення та наслідків прояву, а також локалізація, деескалація та врегулювання конфліктів і ліквідація їх наслідків або впливу дестабілізуючих чинників;

розроблення науково обґрунтованих пропозицій і рекомендацій щодо прийняття управлінських рішень з метою захисту національних інтересів України;

запобігання та усунення впливу загроз і дестабілізуючих чинників на національні інтереси та оцінка результативності дій щодо забезпечення національної безпеки, визначення витрат на ці цілі;

участь у двосторонньому і багатосторонньому співробітництві в галузі безпеки, якщо це відповідає національним інтересам України, та спільне проведення планових та оперативних заходів у рамках міжнародних організацій та договорів у галузі безпеки.

### **Питання для повторення та обговорення на семінарських заняттях**

1. Сутність державної політики у сфері національної безпеки
2. Вплив державних управлінських рішень на суспільство в контексті забезпечення національної безпеки
3. Функції суб'єктів державного управління при розробці політики забезпечення національної безпеки.
4. Особливості інформаційно-аналітичного забезпечення українського політичному.
5. Вплив інформаційно-аналітичного забезпечення на прийняття державно-управлінських рішень.



## ЛЕКЦІЯ 6. МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ РОЗРОБКИ ТА ОЦІНКИ ВАРІАНТІВ СТРАТЕГІЇ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

### НАВЧАЛЬНІ ПИТАННЯ

6.1. Сутність процесу розробки Стратегії національної безпеки

6.2. Пріоритетність цілей та імовірність їх досягнення при розробці Стратегії національної безпеки

6.3. Особливості організації стратегічного планування в Україні

### 6.1. Сутність процесу розробки Стратегії національної безпеки

Головним завданням Стратегії національної безпеки є деталізація концептуального рівня основ зовнішньої та внутрішньої політики держави, на якому визначаються національні інтереси, ймовірні загрози щодо їх реалізації, головна мета, цілі та завдання системи забезпечення національної безпеки (СЗНБ), тобто вона є своєрідним інструментом державної влади, за допомогою якого політичні рішення, які знайшли своє відображення у законах, концепціях та інших керівних документах з питань забезпечення національної безпеки, трансформуються у відповідні програми, проекти, плани, бюджети тощо. З огляду на це, законодавством багатьох країн передбачається обов'язкова розробка Стратегії національної безпеки або аналогічного за своїм змістом документа.

Традиційно на Заході розробка Стратегій національної безпеки передбачає організацію процесу стратегічного мислення, орієнтованого на пошук оптимального варіанта плану дій у трикутнику “Цілі”, “Засоби”, “Способи”, спрямованого на *протидію* реальним чи потенційним загрозам національним інтересам (цілям). Такий план дій має охоплювати *всі* питання *практичної* діяльності органів державної влади щодо забезпечення безпеки в політичній, економічній та інших сферах життєдіяльності суспільства та держави і, як правило, передбачає обґрунтування умов, за яких можливим є використання державою *сили* (політичної, економічної, військової тощо) для

здійснення *впливу, підтримки, контролю* чи *прямого примусу* у контексті забезпечення реалізації національних інтересів (досягнення національних цілей)

**Планування** забезпечення національної безпеки є управлінським процесом у межах якого значну увагу необхідно приділяти різноманітним варіантам розвитку ситуацій, які можуть мати місце при реалізації національних інтересів. При цьому особливої уваги заслуговують можливі кризові ситуації, які призводять до зростання небезпеки для життєдіяльності людини, суспільства та держави із-за високої імовірності насильства, значної невизначеності та суттєвих обмежень у часі щодо прийняття адекватних управлінських рішень. Крім того, їх урегулювання, як правило, пов'язано з найбільшими затратами ресурсів саме у тих випадках, коли вони є наслідком втілення у життя найменш імовірних сценаріїв розвитку ситуації. З огляду на сказане при розробці Стратегії національної безпеки необхідно концентрувати увагу передусім на сутності процесу їх розробки (організації процесу, етапах та завданнях які вирішуються в межах етапів, критеріях, які використовуються при прийнятті тих чи інших рішень тощо). Очевидно, що чим складнішою є ситуація, тим більше будуть розрізнятися думки з принципових питань у процесі розробки стратегії. Акцентування ж уваги саме на вказаному процесі може слугувати їх зближенню та мінімізувати вплив невизначеності на результати планування. Процес розробки Стратегії НБ може бути представленим у вигляді блоків, де кожний блок є певним завершеним етапом її розробки

Основне завдання, яке має бути вирішене *на першому етапі* полягає у визначенні (уточнені) цілей стратегії. При цьому варто мати на увазі, що, як свідчить аналіз концепцій та стратегій багатьох країн, більшість із того, що репрезентується як національні інтереси, за своєю суттю можна віднести в одну із трьох категорій (груп): "*безпека*" – інтереси, зумовлені необхідністю забезпечення фізичної безпеки індивіду, суспільства, держави; "*добробут*" – інтереси, зумовлені потребами щодо забезпечення добробуту населення;

*"міжнародне співробітництво"* – інтереси, продиктовані необхідністю створення сприятливого зовнішнього середовища для життєдіяльності держави в економічній, політичній та інших сферах.

Наприклад, до інтересів першої категорії ("безпека") можна віднести забезпечення територіальної цілісності та суверенітету держави, прав і свобод людини, передбачених чинним законодавством, а до категорії "добробут" – інтереси, реалізація яких має за мету передусім підвищення якості життя суспільства: економіка, соціальний захист, охорона здоров'я, система освіти, тощо. Серед інтересів категорії "міжнародне співробітництво" можна назвати: потреби в розвитку добросусідських відносинах з іншими країнами; забезпечення доступу на зовнішні ринки та інші. Преважна більшість національних інтересів, які можна віднести до перших двох категорій є відображенням потреб життєдіяльності індивіда, суспільства та держави, спрямованих на збереження (захист) та подальший розвиток матеріальних цінностей (природні ресурси, генофонд нації, географічна територія та ін.) та духовних (культура, мова, наука, тощо) цінностей, в яких вони життєво зацікавлені, оскільки вказані цінності є основою їх буття. Інтереси категорії "міжнародне співробітництво" надають вказаним потребам, так би мовити, зовнішнє спрямування, оскільки відображають тенденції все більшої взаємозалежності світового співтовариства при вирішенні проблем забезпечення безпеки, тобто ці інтереси певною мірою "доповнюють" інтереси першої та другої категорії.

Найбільш доцільною є організація процесу розробки Стратегії національної безпеки, яка базується на ієрархії національних інтересів. З огляду на це, в межах кожної категорії інтереси безпеки, добробуту та міжнародного співробітництва необхідно ідентифікувати як такі, що мають високу, середню та низьку ступінь важливості для забезпечення національної безпеки, тобто у даному випадку вказана ступінь є критерієм для визначення пріоритетності тих чи інших інтересів стосовно інших із сукупності, яка розглядається. Нагадаємо, що ступінь важливості інтересів визначається з огляду на оцінки

збитку (шкоди) національній безпеці у разі неналежної реалізації того чи іншого інтересу, тобто для визначення ступеня його важливості необхідно відповісти на запитання: “Які будуть наслідки, коли інтерес не буде реалізованим?”

На *другому етапі* по кожній категорії національних інтересів має бути визначені цілі Стратегії національної безпеки, що фактично є відповіддю на питання: *що* необхідно зробити для реалізації того чи іншого національного інтересу з урахуванням умов, які здійснюють вплив на їх формування, загроз їх реалізації та наші можливості, тобто на цьому етапі має бути отримана відповідь на питання, *чого ми можемо досягти, а чого ні*. Саме тому визначення цілей передбачає їх оцінку крізь призму загроз національним інтересам та можливостей держави. Принциповою умовою успішності вирішення цього завдання є попереднє обґрунтування та прийняття відповідного рішення щодо критеріїв класифікації загроз національним інтересам. Наприклад, загрози національним інтересам (цілям) можна ідентифікувати як: потенційний виклик; реальний виклик; потенційна загроза; реальна загроза; реальна небезпека.

Очевидно, що країна повинна використати наявні можливості для реалізації своїх національних інтересів та одночасно забезпечити їх адекватність рівню загроз національним інтересам.

Варто також зазначити, що за відсутності цілі в принципі важко ідентифікувати загрози, оскільки необхідно відповісти на питання “загрози кому або чому?”), проте можна стверджувати, що певною мірою цілі в сфері *інтересів безпеки* продиктовані передусім потенційними чи реальними загрозами життєво важливим національним інтересам, наприклад, державному суверенітету та територіальній цілісності. Цілі, зумовлені *інтересами добробуту*, так би мовити, змішані за характером, тобто можуть бути наслідком наших намагань розширити наші можливості або захистити наявні можливості від потенційних чи реальних загроз. Врешті-решт, інтереси категорії "безпеки" та частина інтересів категорії "добробут" зумовлюють необхідність здійснення

комплексу цілеспрямованих та взаємопов'язаних зусиль, які мають максимально можливою мірою забезпечити охорону (захист) держави від зовнішнього та внутрішнього негативного впливу, тобто забезпечення її незалежності в свободі дій *від будь-кого*. Є всі підстави стверджувати, що забезпечення державного суверенітету є квінтесенцією цих зусиль. Інша частина інтересів категорії "добробут" та переважна більшість *інтересів міжнародного співробітництва*, значною мірою пов'язані з набуттям, додаткових можливостей для досягнення бажаного рівня національної безпеки, наприклад, створення більш сприятливих умов доступу на зовнішні ринки, можливості активної співпраці у міжнародних структурах безпеки.

Таким чином, розробниками Стратегії національної безпеки по кожній із трьох категорій інтересів мають бути визначені *всі можливі* цілі, які мають бути досягнуті за час на який розрахована стратегія, для чого має бути прийняте рішення, *що саме*, тобто *які дії* необхідно і є можливим в тих чи інших умовах здійснити державі для реалізації того чи іншого національного інтересу, та *що*, тобто які чинники породжують загрози вказаній реалізації.

## **6.2.Пріоритетність цілей та імовірність їх досягнення при розробці Стратегії національної безпеки**

Як і у випадку з національними інтересами, має бути визначена пріоритетність цілей та імовірність їх досягнення, що є основним завданням *третього етапу* процесу розробки Стратегії національної безпеки. Цей етап є визначальним, оскільки, як правило, є багато чинників, які можуть суттєво вплинути на остаточне рішення щодо пріоритетності цілей, бажаної інтенсивності їх виконання, необхідних для цього засобів та можливих способів їх використання. Крім того, значення, яке надається тому чи іншому чиннику, як правило, залежить від професійної підготовки, практичного досвіду, ціннісних уподобань, інтуїтивних здібностей фахівців та політиків, які приймають участь у розробці Стратегії національної безпеки.

З огляду на це, перш за все необхідно визначити чинники, які найбільш суттєво впливають на наше рішення щодо пріоритетності тих чи інших цілей, тобто чинники, які, у даному випадку, по суті будуть критеріями оцінки пріоритетності. Іншими словами, цілі, які були визначені на другому етапі, необхідно оцінити з використанням тих чи інших критеріїв. Наприклад, такими критеріями можуть бути ті, які запропоновані американським дослідником М. Шміттом, а саме: *інтенсивність, імовірність, актуальність, ступінь реалізації*, які є типовими при оцінці цілей у процесі забезпечення національної безпеки (хоча, звичайно, їх перелік може бути як розширеним, так і звуженим). Врешті-решт, хоча ієрархія інтересів й відіграє ключову роль при розробці Стратегії національної безпеки, необхідно розставити цілі по пріоритетах, оскільки вказана ієрархія усього лише *змінна* величина при розробці стратегії. Крім того, необхідно уникнути повторення помилок, які могли бути допущені на попередніх етапах цього процесу.

*Критерій – “інтенсивність”* відображає енергійність з якою держава прагне відстоювати той чи інший інтерес, тобто відображає наполегливість з якою держава прагне відстоювати той чи інший інтерес. Вибір енергійності в якості змінної є визнанням доцільності класифікації інтересів на категорії по ступеню їх важливості. Так, в умовах складних міжнародних стосунків, замість спроб реалізації інтересів, які зумовлені необхідністю розвитку міжнародного співробітництва, ми можемо віддати перевагу зусиллям щодо реалізації інтересів, які віднесені до категорій безпеки, оскільки невизначеність в області безпеки породжує більш вагомні ризики, ніж невизначеність у сфері міжнародного співробітництва.

*Другий критерій – “імовірність”*, є визнанням факту, що найбільш ефективна політика НБ буде полягати в підготовці до найбільш ймовірного розвитку ситуації. Експерти та аналітики, як правило, завжди будуть давати різні оцінки ймовірності переростання потенційної загрози у реальну загрозу, проте акцентування уваги на процесі розробки Стратегії національної безпеки дозволяє зменшити для її розробників ризик прийняття неадекватного рішення

або втрату тієї чи іншої можливості щодо забезпечення національної безпеки. Оскільки цей критерій відображає зміни умов середовища формування та реалізації національних цілей, не може бути обмеженим часовими межами, то вказана “імовірність”, як і “інтенсивність”, змінною величиною. При цьому важливо проаналізувати ймовірності безпосередніх та довгострокових можливостей і загроз та враховувати ймовірність створення в державі **додаткових** можливостей за допомогою наявних у розпорядженні СЗНБ можливостей. Наприклад, з погляду ймовірного збитку зброю масового ураження не стала більш небезпечною, ніж у минулому, проте необхідно враховувати, що сьогодні інформація щодо виготовлення її компонентів стала більш доступна, тобто складніше стало забезпечити контроль за її виготовленням. Крім того, деякі держави продемонстрували досить очевидні прагнення щодо розробки та застосування вказаної зброї, а терористи навіть успішно здійснили акції з її використанням на території США, Японії та Великобританії. Ці фактори свідчать про зростання ймовірності застосування зброї масового ураження і, таким чином, підвищують значення цієї загрози.

**Критерій “актуальність”** дозволяє розробникам Стратегії національної безпеки проаналізувати можливості та загрози крізь призму їх короткостроковості чи довгостроковості, тобто оцінити можливості та загрози у контексті динаміки їх розвитку. Використання критерію ускладнює розробку стратегії, оскільки часто змушує пожертвувати довгостроковими інтересами на користь короткострокових, які гарантують досягнення в тих чи інших умовах бажаного результату, або навпаки, тобто вказана змінна – безальтернативна. Крім того, часто оцінка можливостей чи загроз під кутом зору їх актуальності мало впливає на пріоритетність цілі, оскільки для розробників Стратегії НБ значення інших критеріїв може бути істотно більшим. Наприклад, можливості можуть бути безпосередніми та досить очевидними, але мало впливати на реалізацію інтересів, а рівень загрози може бути високим, але віддаленому майбутнього, із-за чого розробники Стратегії НБ можуть знехтувати загрозою, як не актуальною. Очевидно, що завжди існують віддалені цілі, яким надається

високий пріоритет, і короткострокові цілі, що мають менший пріоритет, проте, чим більш віддалені за часом прогнози ми складаємо, тим більш невизначеними вони стають, а отже все менш успішними будуть спроби досягнення цілей, які визначені на основі цих прогнозів. Іншими словами, можна відмовитися від досягнення короткострокових цілей, але згодом з'ясувати, що і реалізація довгострокових можливостей нездійсненна в силу причин, які неможливо було передбачити заздалегідь. Аналогічна дилема виникає із загрозами. Можна не приймати рішення щодо усунення безпосередньої загрози, а віддати перевагу майбутній загрозі, як більш пріоритетній. Але згодом з'ясується, що майбутні загрози виявилися ілюзорними, а от не усунення безпосередньої загрози, призвело до значних негативних наслідків.

Варто зазначити, що критерії "інтенсивність", "імовірність" та "актуальність" необхідно використовувати при оцінці як цілей, зумовлених необхідністю охорони (захисту) свободи дій держави від будь-кого, тобто цілей, зумовлених інтересами, які віднесені до категорій безпеки та добробуту, так і цілей, які мають за мету здобуття додаткової свободи дій для досягнення бажаного стану (рівня національної безпеки).

Четвертий критерій "**ступінь реалізації інтересу**" використовується для оцінки цілей, зумовлених необхідністю забезпечення можливостей держави, необхідних для реалізації національних інтересів, тобто є оцінкою, яка показує в якій мірі досягнення цілей по забезпеченню можливостей може сприяти реалізації якого-небудь інтересу,

Крім того, для оцінки цілей, зумовлених загрозами національним інтересам, набір критеріїв доцільно доповнити критерієм "**ступінь збитку для інтересу**", який є оцінкою ступеня збитку (шкоди) для інтересів у разі неадекватної реакції на вказані загрози, тобто вказаний критерій дозволяє зробити висновок: в якій мірі ігнорування цілей по попередженню загрози може перешкодити реалізації цього інтересу. Використання цього критерію зумовлює необхідність максимального використання, так званої "інформованої" інтуїції, оскільки саме у цьому випадку при оцінці цілей ми зіштовхуємося з



найбільшою невизначеністю. Наприклад, сьогодні для України пріоритетною є воєнна, економічна чи інформаційна загроза, і в чому та якій мірі це проявляється? Що сьогодні завдає більшої шкоди національній безпеці: зниження рівня боєготовності Збройних Сил, обсягів промислового виробництва чи зростання суспільно-політичної напруженості? Чим більш прозорим та обґрунтованим буде процес аналізу в цілому, тим краще розробники Стратегії НБ зможуть справитися з такого роду невизначеністю, покладаючись не стільки на аналітичні розрахунки, результати соціологічних досліджень, офіційні статистичні дані тощо, а скоріше на можливості щодо мінімізації впливу можливого прорахунку.

Врешті-решт, для розробників Стратегії НБ значення *кожного* критерію для *кожної* цілі буде залежати від умов, у яких передбачається досягнення цілей і в остаточному підсумку цілі, яким було надане те чи інше значення, будуть згруповані та класифіковані.

Основним завданням *четвертого етапу* процесу розробки Стратегії НБ має бути *комплексна стратегічна* оцінка цілей, можливостей і загроз. На цьому етапі необхідно визначитися, *чи варто* домагатися виконання тієї чи іншої цілі, *яким чином* і *які шанси на успіх*. Для цього необхідно установити *мінімально прийнятну ймовірність* досягнення кожної цілі, які *мінімальні можливості* для цього є у нас і яким є *максимально прийнятний (допустимий)* рівень загрози щодо недосягнення цілі.

Звичайно, що для забезпечення захисту національних інтересів політичне керівництво держави на офіційному рівні завжди формулює (визначає) своє уявлення, ті чи інші підходи, принципи щодо забезпечення національної безпеки. Зокрема, своє відображення вони знаходять в промовах, виступах, політичних заявах Глави держави, чинному законодавстві з питань забезпечення національної безпеки. Тому при розробці Стратегії НБ завжди є цілі, які визначаються політичними лідерами чи законодавчим органом держави і для яких має плануватися забезпечення ймовірності успіху на рівні 100 відсотків, тобто обрана стратегія за будь-яких умов має приводити до успіху в

досягненні вказаних цілей. Аналогічно можна стверджувати щодо цілей, спрямованих на забезпечення можливостей держави та запобігання реальних загроз. Деякі цілі однозначно попадають у цю категорію. Наприклад, такою є ціль щодо забезпечення доступу до зовнішніх ринків (ціль по створенню можливостей), тобто всі варіанти Стратегії НБ повинні забезпечити гарантований успіх у її досягненні. Можна також сперечатися про те, що вступ до ЄС за будь-яку ціну є правильним напрямом наших стратегічних зусиль, проте небагато будуть стверджувати, що цілісна стратегія розширення співробітництва з ЄС, що має, скажімо, 70 відсотків шансів на успіх, є прийнятною.

Значно складніше відповісти на питання, які мінімальні можливості є у нашому розпорядженні для досягнення тих чи інших цілей та яким є максимально прийнятний рівень загроз щодо недосягнення цих цілей.

Основна частина засобів, які є у розпорядженні СЗНБ, є не що інше, як *елементи влади* держави (політичні, економічні, воєнні, інформаційні), а її *інструментами* фактично є різні варіанти політики, що забезпечують ті чи інші можливі *способи* використання засобів (ресурсів). Так, демонстрація сили, загроза її застосування, блокада, комплексні військові навчання тощо є інструментами воєнного елемента влади. Для досягнення цілей Стратегія НБ має передбачати використання усіх засобів, які є у розпорядженні СЗНБ, тобто використання комбінації усіх засобів елементів влади.

Врешті-решт, комплексна оцінка загроз та можливостей у контексті досягнення (недосягнення) цілей є наріжним каменем розробки Стратегії НБ. Так, при вирішенні завдань, пов'язаних із обороною оцінка можливостей передбачає, зокрема, виявлення бойового складу збройних сил, комплексну оцінку можливостей озброєння (у тому числі того, що перебуває в розробці), резервів, мобілізаційного потенціалу по матеріальних, людських та інших ресурсах, якості системи управління, бойової та оперативної підготовки, оцінку впливу морально-політичного фактору та цілеспрямованості вищого керівництва держави.

Принциповим є й те, що оцінку власних можливостей та можливостей суб'єктів загроз національним цілям необхідно здійснити з урахуванням можливої протидії нашим можливостям з боку суб'єктів загроз чи контр протидії з нашого боку по зменшенню можливостей вказаних суб'єктів, оскільки врахування цієї протидії у процесі стратегічного планування дає зовсім іншу оцінку вказаних можливостей. Очевидно, що у даному випадку не обійтися без інформації, яку надають розвідувальні органи, проте у розвідувальних органів при оцінці *наших* можливостей щодо досягнення визначених цілей та *наших* можливостей щодо протидії суб'єкту загроз, можуть виникати значні труднощі, оскільки розвідка головним чином зорієнтована на виявлення суб'єктів загроз та їх можливостей і, як правило, не володіє інформацією, яка стосується, так би мовити, “внутрішніх” наших можливостей. Такою інформацією володіють інші елементи системи державного управління, зокрема, органи воєнно-стратегічного планування, відповідні структурні підрозділи Міністерства економіки, інші органи державного управління. Іншими словами, при розробці Стратегії НБ виникає проблема належної організації роботи щодо виконання *комплексного* аналізу та моніторингу взаємовпливу можливостей держави та суб'єктів загроз.

На жаль, в Україні не існує державного органу, на який би покладалося завдання щодо комплексного аналізу та моніторингу взаємовпливу можливостей держави та суб'єктів загроз. Відповідні підрозділи Адміністрації Президента України та Апарат РНБО України головним чином здійснюють координацію роботи з підготовки планових та позачергових засідань Ради та виконують поточні завдання (доручення) Президента України щодо тих чи інших питань забезпечення національної безпеки. Національний інститут стратегічних досліджень є науково-дослідною установою, тобто не має владних повноважень та зорієнтований головним чином на підготовку експертно-аналітичних матеріалів (оглядів), у чому легко переконатись, відвідавши сайт вказаного інституту. Разом з тим в інших країнах, зокрема у США, для виконання комплексного аналізу та моніторингу взаємовпливу можливостей

держави та суб'єктів загроз, у 1971 році було створено Управління комплексних оцінок, яке підпорядковане міністру оборони. Співробітники Управління накопичують та оцінюють інформацією за власті збройні сили та інших держав і його роль в системі стратегічного управління США надзвичайно велика. Тому створення аналогічного органу в Україні, з наданням йому відповідних повноважень у процесі розробки проектів керівних документів щодо забезпечення національної безпеки, у тому числі Стратегії НБ уявляється доцільною.

Таким чином, в остаточному підсумку питання, якими мінімальними можливостями ми володіємо для досягнення цілі та який максимальний рівень загрози щодо її досягнення може бути для нас прийнятний, є складним питанням, відповідь на яке необхідно шукати в руслі політичного процесу. Політики часто приймають такі рішення, коли заявляють, що досягнення тієї чи іншої цілі є “життєво важливим для безпеки держави”. Коли, наприклад, Президент України заявляє, що інтеграція України до ЄС відповідає нашим життєво важливими інтересами, він тим самим визначає цей поріг і питання полягає лише у тому, як розробити стратегію НБ, яка гарантує стовідсоткове досягнення цієї цілі, а передумовою успішного вирішення питання є комплексна оцінка та моніторинг взаємовпливу можливостей держави та суб'єктів загроз у контексті досягнення вказаної цілі.

Разом з тим, при розробці Стратегії НБ може виникнути невизначеність з тими цілями, стосовно яких у її розробників немає сумніву щодо віднесенню їх до “життєво важливих”, оскільки без їх досягнення вони не уявляють реалізацією того чи іншого “життєво важливого” інтересу, проте як такі вони не визнавалися політиками, тобто вказана ціль не одержала своєчасної та відповідної характеристики в ході політичного процесу або ж не знайшла адекватного відображення у чинному законодавстві. Це є сигнал того, що розробникам Стратегії НБ необхідно ще раз виконати комплексну стратегічну оцінку цілей, можливостей та загроз. Якщо їх оцінки підтвердяться, то суб'єкти національної безпеки, відповідальні за ухвалення рішення про необхідність

забезпечення стовідсоткової ймовірності успіху щодо досягнення вказаної цілі, мають запросити оцінку вказаної цілі іншими суб'єктами, оскільки, із-за обмежень в ресурсах, таке рішення вплине на ймовірності виконання інших цілей.

Визначення прийнятних рівнів можливостей і загроз дозволяє уточнити встановлені цілі, але при цьому необхідно мати на увазі наступне.

1. Цілі, які стоять вище умовних рівнів, повинні досягатися зі стовідсотковою ймовірністю успіху, що дозволяє забезпечити рівень можливостей не нижче мінімально прийнятного або нейтралізацію загрози, а ступінь бажаної ймовірності успіху при досягненні цілей, які стоять нижче цих рівнів буде відповідати їх положенню в ієрархії цілей. Разом з тим, варто мати на увазі, що у деяких випадках досягнення цілі буде вважатися непрактичним, а в інших – низька ймовірність успіху буде прийнятна, із-за бажаних побічних ефектів від затрачених зусиль щодо досягнення таких цілей, тобто завдання буде полягати у тому, щоб визначити таку комбінацію ймовірностей успіху, яка найбільш ефективно буде сприяти дотриманню національних інтересів у цілому.

2. Пріоритетність цілей обумовлена їх різним значенням для забезпечення національних інтересів, а обсяг наявних ресурсів, як правило, завжди менший оптимального (бажаного), що об'єктивно передбачає можливість *свідомого* ігнорування деяких цілей у процесі пошуку раціональної Стратегії НБ з огляду на їх пріоритетність.

3. Існує суттєва різниця між динаміками процесів, які визначають можливості держав та які визначають наміри їх політичного керівництва. Можливості держави є більш інерційним параметром, оскільки головним чином пов'язані з матеріальними та іншими ресурсами, які держава може виділити для забезпечення національної безпеки, а зміни у намірах вищого керівництва держави можуть відбуватися значно швидше. У даному випадку йдеться про процеси, які можуть бути інтерпретовані як загрози національним інтересам або ж оцінені як умови їх успішної реалізації. З огляду на це, умови, які залежать

від намірів політичного керівництва є своєрідним “каталізатором”, що, так би мовити, переводить *потенційні* можливості держави у *реальні*, тобто за відсутності відповідних намірів керівництва можливості держави скоріш-всього будуть використані не повнотою мірою. З огляду на це, можливості держави, особливо наявні, легше оцінити розвідці та аналітикам ніж реальні наміри політичного керівництва, від яких врешті-решт і залежить трансформація потенційних можливостей держави у реальні. Вказаний чинник обов’язково має бути у колі уваги розробників Стратегії НБ при виконанні комплексного аналізу можливостей держави та суб’єктів загроз національним інтересам.

На *п’ятому етапі* має бути обрана та чи інша Стратегія НБ, яка, як *система дій*, по суті завжди є результатом компромісу між можливими втратами і вииграшем у контексті забезпечення національної безпеки, тобто може вважатися раціональною, якщо вона більш ефективна у порівнянні з іншими варіантами. При цьому її ефективність може оцінюватися по різному, наприклад, з огляду на мінімізацію можливих втрат, реалістичності здійснення, сприйняття міжнародним співтовариством, отримання довгострокової чи тимчасової переваги над суб’єктами загроз національним інтересам тощо.

Український вчений В.Я.Матвієнко запропонував апіорну оцінку тієї чи іншої стратегії щодо досягнення цілі називати *ціною рішення*, яку можна виміряти, коли припустити, що успіх щодо досягнення цілі врешті-решт залежить від якості та кількості використаної при розробці стратегії інформації, тобто пропонується вважати, що вказана ціна рішення є об’єктивним виміром інформаційних потоків, які були взяті до уваги розробниками стратегії. Йдеться про наступну інформацію, від якої залежить якість стратегії і, відповідно, ціна нашого рішення щодо вказаної стратегії, а саме таких її складових як: ціна інформації; ціна достовірності; ціна ризику; ціна конфліктності; ціна переконань (ціннісних орієнтацій); ціна узгодженості; ціна компромісу; ціна переваг; ціна допустимості дії (ціна відповідальності).

Можна погодитися з В.Я.Матвієнко, що у даному випадку ціна рішення дозволяє виміряти значущість зовнішніх і внутрішніх інформаційних впливів на

вибір певної стратегії, що вказана ціна є своєрідною характеристикою інформаційної насиченості рішення та дозволяє обґрунтовано зробити раціональний вибір між *об'єктивною обмеженістю* даних і *суб'єктивним прагненням* до їх нагромадження. Це означає, що за тих чи інших обставин, мінімально можлива ціна також дає рішення щодо вибору того чи іншого варіанту стратегії, яке, залежно від пріоритетів, може виявитися прийнятним.

Разом з тим, очевидно, що ефективність Стратегії НБ необхідно оцінювати і за наслідками, до яких може привести її реалізація, тобто будь-яка стратегія досягнення визначених цілей має передбачати оцінку можливих наслідків для національної безпеки в контексті втрат (збитків), пов'язаних з вибором *саме цієї* стратегії.

З огляду на викладене вище, процес розробки та оцінки варіантів Стратегії НБ має передбачати аналіз сукупного ефекту п'яти змінних, а саме:

ресурси;

втрати (збитки), зумовлені вибором тієї чи іншої стратегії;

побічний ефект реалізації стратегії;

можливості підвищити ефективність стратегії;

обмеження можливостей щодо здійснення стратегії, відносна значимість яких залежить від наявної та прогнозованої ситуації щодо умов забезпечення національної безпеки.

При *аналізі ресурсів* вони мають бути розподілені по групах: політичні, військові, економічні та інші ресурси. При цьому вказаний розподіл має вертикальний та горизонтальний характер. Горизонтальний характер розподілу ресурсів полягає в тому, що більшість цілей можуть бути найбільш ефективно досягнуті при використанні комбінації різних типів ресурсів. Так, свого часу для зниження напруженості навколо острова Тузла Україна одночасно використовувала економічні ресурси (зацікавленість Російської Федерації в приєднанні України до ЄП), військові (демонстрація сили та рішучості в збройному захисті своєї території), політичні (привернення уваги міжнародної спільноти до проблеми, зокрема). Доцільність аналізу вертикального характеру

розподілу ресурсів обумовлена тим, що існують ієрархічні пріоритети у використанні інструментів, відповідно, політичних і не примусових економічних, а також примусових, передусім економічних і військових інструментів.

Щодо *втрат (збитків)*, зумовлених вибором тієї чи іншої стратегії, то вони є наслідком об'єктивної обмеженості ресурсів (у більш широкому розумінні – наших можливостей), тобто будь-яка стратегія припускає втрати (збитки), які пов'язані з вибором. З огляду на це необхідно з'ясувати, які інші цілі залишаться не досягнутими, якщо буде прийнято даний варіант стратегії, та негативні наслідки для національної безпеки. Для зменшення указаних наслідків можуть бути кілька варіантів у розробників Стратегії НБ, а саме: скоротити обсяг завдань, а отже і ресурсів щодо цілей, досягнення яких не має критичного значення для забезпечення національної безпеки; здійснити спробу уникнути витрат вибору шляхом прийняття рішення щодо зниження імовірності успіху виконання тих чи інших основних цілей; знизити негативний вплив вибору шляхом перерозподілу наявних ресурсів між усіма цілями, знижуючи в допустимих межах імовірність успіху цілей; здійснити пошук альтернативних варіантів стратегії, що припускають використання інших інструментів влади або іншу комбінацію із тих, використання яких передбачено для досягнення тих чи інших цілей стратегії; здійснити пошук додаткових ресурсів (можливостей). Таким чином, врешті-решт, розрахунки витрат (збитків) вибору ґрунтуються на компромісі щодо розподілу обмежених ресурсів між цілями та ймовірностей успіху їх виконання.

*Побічний ефект* реалізації стратегії є результатом вибору її конкретного варіанта. Так, якщо обрана Україною стратегія не призведе до відносно швидкого вирішення політичним шляхом розбіжностей між Україною та Російською Федерацією щодо причин та наслідків збройного конфлікту у Донецькій та Луганській областях, то це потягне за собою ймовірне суттєве послаблення можливостей інтеграції України в ЄС, в чому Україна не зацікавлена. В кінцевому підсумку не зацікавлені в цьому і США, які



підтримують євроінтеграційні прагнення України і для національних інтересів яких європейська безпека є життєво важливим чинником. Тому США певною мірою могли б виконати роль посередника в досягненні взаємоприйняттого вирішення розбіжностей між Україною та Росією у вказаному питанні. З іншого боку, можливості США серйозно обмежені прийнятою ними концепцією боротьби з міжнародним тероризмом, необхідністю реагувати на глобальні виклики міжнародному миру та стабільності, і з огляду на це, вони вимушені враховувати позицію постійних членів Ради Безпеки ООН, у тому числі Російської Федерації.

Принципово важливо також оцінити не прямі та довгострокові наслідки (ефекти), що лежать за межами безпосереднього ефекту у разі досягнення заявлених цілей, наприклад, якою мірою нереалізована загроза застосування сили знижує ймовірність подібної загрози в майбутньому? Іншими словами, незважаючи на те, що довгостроковий та непрямий побічний ефект найчастіше має мінімальну фактичну актуальність та очевидні труднощі його визначення і оцінки, з огляду на стратегію, як основу *формування ситуації в майбутньому*, необхідно здійснювати спроби розрахунку цих ефектів.

*Можливості підвищення ефективності стратегії* – це фактори, що знаходяться поза межами засобів (ресурсів) і способів (технологій) їх використання, які є у розпорядженні СЗНБ, але сприяють досягненню цілі в зв'язку з конкретними умовами її виконання. Визначення таких факторів відбувається в процесі аналізу умов, у яких *буде* здійснюватися Стратегія. Так, в області внутрішньої політики такими факторами можуть бути підтримка громадськості та політичних партій, щодо конкретного варіанта стратегії, а у зовнішній політиці сприятливими факторами можуть бути підтримка не урядових організацій чи міжнародна політична підтримка. Вказані фактори можуть бути статичними та динамічними.

У процесі розробки стратегії важливо прагнути зрозуміти, як наявні чи однозначно передбачувані умови вплинуть на конкретний варіант стратегії. Важливо з'ясувати, якими умови (фактори) можуть стати в майбутньому,

оскільки, якщо можна створити конкретні умови, які мають сприятливий ефект, то в якості одного з варіантів можна розглядати деяку стратегію, яка у протилежному випадку нездійсненна. Іншими словами, при розробці стратегії необхідно не тільки визначити альтернативи, доцільні у світлі *поточної* ситуації, а й визначити можливості *формування зовнішніх та внутрішніх умов*, що дозволили б розширити діапазон альтернативних варіантів стратегії або тих чи інших її цілей, з огляду на появу додаткових можливостей.

*Обмеження можливості здійснення стратегії*, як і у випадку з факторами підвищення ефективності, можуть мати внутрішній і зовнішній характер. Наприклад, необхідність врахування норм міжнародного права або суспільної думки усередині країни можуть призвести до відмови від того чи іншого варіанта стратегії. Загалом же оцінка можливих обмежень що здійснення того чи іншого варіанта стратегії є важливою частиною процесу її розробки і повинна базуватися на контексті, оскільки сьогоденні обмеження завтра можуть стати факторами підвищення ефективності і, навпаки. Деякі фактори не роблять ні позитивного, ні негативного впливу, за винятком окремих ситуацій, але комплексний аналіз факторів і обмежень повинний привести до кращого *контекстуального* розуміння доцільності стратегії, яка пропонується.

Завдання *шостого* етапу розробки стратегії, а саме оцінка ризиків та уточнення стратегії, зумовлені тим, що жодна стратегія не може бути забезпечена ресурсами в тому обсязі, який би гарантував стовідсотковий успіх її практичної реалізації, тобто досягнення усіх її цілей. Саме тому необхідно здійснити оцінку ризику неповного виконання цілей (як тих, що базуються на можливостях, так і тих, що мають відношення до загроз) і відповідним чином уточнити стратегію.

Основне правило у даному випадку полягає в наступному: якщо ризик виявиться неприпустимим, а зменшити його негативні наслідки в межах обраної стратегії не вдається, стратегія має бути переглянута. Іншими словами, після того, як по кожній з цілей розроблено варіант її досягнення, необхідно

повернутися назад і провести комплексний аналіз Стратегії в цілому, тобто варіанти досягнення цілей мають бути оцінені у *сукупності*, і в кінцевому рахунку має бути отримана відповідь на питання, чи вдалося забезпечити *системний цілісний* підхід щодо реалізації політики з питань забезпечення національної безпеки. При цьому доцільно також здійснити оцінку стратегії під кутом зору витрат вибору, оскільки в міру росту розмаїтості цілей, ростуть і витрати вибору.

Стратегія має бути оцінена і з огляду на межі дозволених дій. Показовими прикладами обмеження можливих варіантів стратегічних рішень є зростаючі екологічні проблеми, економічна взаємозалежність, тощо.

Таким чином, описаний вище підхід щодо розробки Стратегії НБ та оцінки її варіантів забезпечує поетапну координацію дій експертів-аналітиків і політиків при прийнятті тих чи інших рішень у процесі стратегічного планування, що дозволяє з системних позицій визначати цілі та звужити діапазон невизначеності, а отже і знизити ризики не досягнення визначених проектом стратегії цілей.

### **6.3. Особливості організації стратегічного планування в Україні**

Починаючи з другої половини 90-х років вище керівництво держави почало усвідомлювати важливість розробки та прийняття стратегій (стратегічних планів) з ключових питань розвитку суспільства та держави, у тому числі з питань забезпечення національної безпеки. Так, у 1997 році Верховною Радою України була прийнята Концепція (основи державної політики) національної безпеки України, яку у 2003 році замінив Закон України "Про основи національної безпеки України".

З метою вироблення комплексної стратегії розвитку України, її інтеграції в міжнародне співтовариство, залучення інтелектуальних сил до досліджень пріоритетних напрямів суспільного прогресу Розпорядженням Президента України від 23 лютого 1998 року № 43/98 –рп "Про проект "Україна – 2010" було поставлено завдання розробити протягом 1998-1999 років науково-

дослідницький проект "Україна - 2010". Для цього було утворено відповідну Координаційну групу з розроблення проекту "Україна - 2010". Стратегічним планом, який було розраховано на довгострокову перспективу і який, зокрема, чітко сформулював позицію країни стосовно такого важливого питання як європейська інтеграція стало послання Президента України Л.Кучми Верховній Раді України "Європейський вибір. Концептуальні основи стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002-2011 роки"

Але сьогодні, на жаль, є всі підстави констатувати, що в Україні культура підготовки та впровадження стратегічних планів знаходиться на початковому етапі свого розвитку.

*По-перше*, центральна та регіональна влада, як правило, переймаються потребами та проблемами поточного дня, оскільки замість інноваційних підходів, про які неодноразово заявляють політичні лідери, зусилля центральних та місцевих органів влади спрямовані передусім на розв'язання оперативних завдань, а ресурсів на розвиток, на розв'язання навіть найважливіших проблем, які визначають детермінанти розвитку суспільства та держави на найближчі роки, катастрофічно не вистачає.

*По-друге*, в питаннях розробки і реалізації стратегічних планів (концепцій, стратегій тощо) політики не довіряють своїм попередникам внаслідок чого після приходу до влади, як правило, призупиняють реалізацію вже розроблених планів та доручають підготувати нові.

*По-третє*, аналіз завдань органів державної влади, визначених керівними документами стратегічного рівня дозволяє дійти висновку, що майже всі вони так чи інакше є пріоритетними, якщо розглядати їх крізь призму забезпечення національної безпеки. Наприклад, в Стратегії сталого розвитку "Україна-2020" із 35 напрямів 24 пов'язані з виконанням завдань щодо забезпечення безпеки: забезпечення гарантій безпеки держави, бізнесу, громадян, реформування системи державного контролю за якістю харчових продуктів тощо. Як наслідок, з приходом до влади керівництво держави розпочинає низку реформ, переважна більшість з яких не доводиться до логічного завершення, оскільки залишаються

не підтвердженими ресурсами і конкретними діями деклараціям, тобто започатковані реформи фактично були значною мірою популістськими проектами, які не могли призвести до формування принципово нових суспільно-політичних та економічних відносин, адекватних нагальним потребам України. Так, не завершено формування інститутів відкритого ринку, не відбудована адекватна ринковим умовам система соціального захисту і гарантій, не створені надійні політичні умови для забезпечення сталого розвитку суспільства і економіки. З кожним роком Україна опускається сходинками світових рейтингів конкурентоспроможності.

Є й інші причини системного характеру, які визначили особливості підготовки та впровадження стратегічних планів в Україні, а саме:

сліпе копіювання та запозиченість іноземних рецептів розвитку при фактичному ігноруванні культурно-цивілізаційних, соціально-економічних та геополітичних особливостей розвитку України (це утворило прірву між бажано-уявним майбутнім держави і національним минулим);

непослідовність і хаотичність державної політики стосовно бажаних змін й, відповідно, щодо пріоритетів вказаної політики, внаслідок чого пересічні громадяни перестали розуміти та підтримувати суть та спрямованість не тільки довгострокових цілей, а навіть короткострокових, що в цілому породило зневіру до перспективних проектів та намагання негайно реалізувати свої поточні інтереси;

поглиблення не тільки традиційних розколів у суспільстві (за регіональними, мовними, культурними, конфесійними та іншими ознаками), а й поява нових, так би мовити загальнонаціонального масштабу, передусім між багатими і бідними та між прихильниками тієї чи іншої політичної сили, що неминуче сприяє розпаду українського суспільства на автономні, замкнені і досить часто ворогуючі групи;

політики у своїй діяльності й досі залишаються вмотивованими виключно власними політичними і економічними інтересами й нездатними до консолідації та мобілізації зусиль навколо необхідності визначення та реалізації стратегічних

інтересів держави, оскільки предметом зусиль політичних еліт, як правило, є досягнення паритету партійно-корпоративних та бізнес-інтересів, а не спільне бажання сформувавши національні пріоритети й відповідне бачення національних перспектив;

корупція і фактична недоступність інститутів влади для суспільного контролю;

правова криза українського суспільства, спричинена незрілою правовою свідомістю більшої частини правлячої еліти і, відповідно, кризою суспільної довіри до основних державних інституцій;

відсутність ефективних механізмів контролю за розробленням та виконанням державних цільових програм, що з одного боку призвело до існування великої кількості програм, які не виконуються через недофінансування, а з іншого до того, що у багатьох програмах не визначаються конкретні заходи, обсяги та джерела фінансування, державні замовники, відповідальні виконавці, очікувані результати тощо;

наявне законодавче регулювання програмного і бюджетного планування зумовлює неузгодженість у підходах до проблем, розв'язання яких потребує державної підтримки, та виникнення невідповідностей між запланованими показниками програм і їх виконанням;

недосконалим є механізм фінансування державних цільових програм, основний принцип якого - дотримання граничних обсягів фінансування розпорядника бюджетних коштів, який є державним замовником чи виконавцем відповідної програми, а не забезпечення обсягів фінансування, передбачених такою програмою;

традиційна нерівномірність фінансування державних цільових програм впродовж року та численні факти бюджетних правопорушень, у тому числі таких, як нецільове використання коштів державного бюджету, виділених на виконання окремих програм;

незадовільне звітування державних замовників та виконавців про хід виконання державних цільових програм, що призвело до поширення практика

ненадання заключних звітів про результати виконання державних цільових програм, строки виконання яких закінчилися;

значна частина звітів про результати виконання державних цільових програм не містить даних щодо досягнення очікуваних результатів, а також належних пояснень про причини недофінансування заходів програми.

У контексті вищевикладеного особливо важливим є прийняття Закону України «Про засади державного стратегічного планування» Цей Закон міг би, зокрема, визначити:

принципи та види державного стратегічного планування соціального та економічного розвитку України;

систему документів стратегічного планування соціального та економічного розвитку України;

сфери дії концептуальних і програмних документів соціального та економічного розвитку, у тому числі Стратегії національної безпеки, як складової Стратегії соціального та економічного розвитку України структуру останньої та державних програм;

законодавчу та нормативну базу процесу державного стратегічного планування та організаційну систему вказаного планування, а також процес формування та реалізації концептуальних і програмних документів соціального та економічного розвитку;

повноваження та відповідальність суб'єктів державного стратегічного планування соціального та економічного розвитку України у тому числі щодо організації контролю за формуванням та виконанням державних програм;

фінансове забезпечення та принципи визначення пріоритетів розподілу асигнувань.

Важливим є також затвердження на законодавчому рівні Типового положення про порядок формування, реалізації і виконання державних програм. Його головним завданням має стати визначення параметрів процесу стратегічного планування розвитку суспільства, функцій організаційної системи формування та реалізації концептуальних і програмних документів,

особливості цих процесів у державному та недержавному секторах економіки тощо.

Таким чином, однією із передумов подолання негативних тенденцій у розвитку України є запровадження системи стратегічного планування розвитку суспільства та держави, у тому числі її найважливішої складової – системи стратегічного планування забезпечення національної безпеки.

### **Питання для повторення та обговорення на семінарських заняттях**

1. Сутність державної політики у сфері національної безпеки
2. Оцінка впливу управлінських рішень на суспільство в контексті забезпечення національної безпеки
3. . Аналіз стану та динаміки змін геополітичної, геоекономічної, воєнно-політичної обстановки у світі
4. Аналіз соціально-економічної ситуації в країні
5. Визначення підходи до аналізу ресурсів при розробці Стратегії національної безпеки
6. Оцінка варіантів Стратегії національної безпеки, оцінка ризиків та уточнення стратегії (пошук оптимального варіанта плану дій у трикутнику “Цілі”, “Засоби”, “Способи”, спрямованого на протидію реальним чи потенційним загрозам національним інтересам (цілям) при розробці Стратегії національної безпеки України).



## ОРІЄНТОВНИЙ ПЕРЕЛІК КОНТРОЛЬНИХ ПИТАНЬ

з дисципліни: «Стратегічне планування у сфері національної безпеки»

1. Класифікація методів прогнозування (фактографічні методи прогнозування, методи якісного екстраполяційного прогнозування, методи кількісного прогнозування, метод моделювання та ін.).
2. Типологія прогнозів у сфері національної безпеки.
3. Цілі, завдання та принципи стратегічного прогнозування політики національної безпеки.
4. Методи розробки стратегічних прогнозів в інтересах національної безпеки.
5. Правові основи стратегічного прогнозування політики національної безпеки в Україні.
6. Підходи до прогнозування розвитку інтегральної могутності держави.
7. Етапи стратегічного планування забезпечення національної безпеки.
8. Які дані, необхідні для здійснення стратегічного планування забезпечення національної безпеки?
9. Взаємозв'язок та відмінності Стратегії національної безпеки та Національної стратегії держави.
10. Принципова різниця між Воєнною доктриною та Стратегією воєнної безпеки.
11. Мета підготовки Стратегічного оборонного бюлетеня.
12. Процедури Комплексного огляду сектору безпеки та Оборонного огляду.
13. Основні елементи формалізації процесу стратегічного планування забезпечення національної безпеки.
14. Зміст етапів обробки інформації, яка використовується при стратегічному плануванні забезпечення національної безпеки.
15. Оцінка альтернатив у категоріях ризику, конфліктності, невизначеності при стратегічному плануванні забезпечення національної безпеки.

16. Особливості розвитку системи забезпечення національної безпеки України, які мають бути враховані при стратегічному плануванні.
17. Основні функції оборонного планування.
18. Принципи забезпечення розумної достатності оборони та її критерії.
19. Суб'єкти оборонного планування в Україні та які їх функції
20. Суб'єкти стратегічного планування забезпечення національної безпеки України та їх завдання.
21. Актуальні шляхи підвищення можливостей щодо забезпечення воєнної безпеки України в сучасних умовах.
22. Особливості стратегічного планування забезпечення національної безпеки у Франції.
23. Особливості стратегічного планування забезпечення національної безпеки у США.
24. Особливості стратегічного планування забезпечення національної безпеки у Великобританії
25. Особливості стратегічного планування забезпечення національної безпеки у Німеччині та Італії.
26. Особливості стратегічного планування забезпечення національної безпеки у Польщі, Румунії, Болгарії, Чехії, Угорщині.
27. Стратегічний аналіз системи забезпечення національної безпеки
28. Стратегічний аналіз системи національної безпеки
29. Дайте загальне визначення поняття "стратегічне планування".
30. Які завдання визначені Стратегією національної безпеки України, що стосуються підвищення ефективності стратегічного планування забезпечення національної безпеки.
31. Які чинники здійснюють вплив на формування понятійно-категорійного апарату стратегічного планування забезпечення національної безпеки в Україні?
32. Дайте визначення поняття "стратегічне планування забезпечення національної безпеки".

33. Яка різниця між Воєнною доктриною та Стратегією воєнної безпеки?
34. Що означають поняття "Оборонний огляд" та "Стратегічний оборонний бюлетень" та з якою метою вони готуються?
35. Дайте загальну характеристику існуючих методичних підходів щодо формалізації процесу стратегічного планування
36. Розкрийте інформаційний аспект моделі процесу формування (пошуку) альтернативних рішень у процесі стратегічного планування забезпечення національної безпеки.
37. В якій мірі є можливим використання методів математичного моделювання у процесі стратегічного планування національної безпеки.
38. Якими є принципові обмеження при стратегічному плануванні забезпечення національної безпеки і чим вони зумовлені.
39. Охарактеризуйте глобальні проблеми світової політики у контексті стратегічного планування забезпечення національної безпеки.
40. Якими нормативними актами визначаються правові основи стратегічного планування в Україні.
41. Суб'єкти стратегічного планування в Україні та їх завдання.
42. Дайте перелік об'єктів стратегічного планування в Україні.
43. Охарактеризуйте взаємозв'язок стратегічного планування соціально-економічного розвитку та забезпечення національної безпеки.
44. У чому полягає принципова різниця між концепцією та доктриною з питань національної безпеки.
45. У чому полягає принципова різниця між доктриною та стратегією з питань національної безпеки?
46. За яких умов потенційна загроза реалізації національного інтересу може перерости у реальну загрозу.
47. Послідовність розробки Стратегії національної безпеки.
48. Які параметри (показники) доцільно використовувати при оцінці варіантів Стратегії у контексті ризиків їх реалізації.

## СПИСОК РЕКОМЕНДОВАНИХ ТА ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Горбатенко В.П., Бутовська І. О. Політичне прогнозування: навч. Посібник. – К.: МАУП, 2005. – 152 с.
2. Ситник Г.П. Державне управління у сфері національної безпеки (концептуальні та організаційно-правові засади): підручник / Г. П. Ситник. – К.: НАДУ, 2012. – 344 с.
3. Ситник Г.П. Геополітичний аналіз та прогнозування: навч. пос. Ч. 1 / авт. кол. Г.П. Ситник, В.Ф. Смолянчук, М.М. Шевченко; під заг. ред. Г.П. Ситника. – К.: НАДУ, 2014. – 152 с.
4. Ситник Г.П., Орел М.Г. Публічне управління у сфері національної безпеки: підручник / за заг.ред. Г.П.Ситника, Київ: Видавець Кравченко Я.О.. - 2020. - 360 с.
5. Ситник Г.П. Основи стратегічного планування національної безпеки : навч. посіб. / Г. П. Ситник, М. Г. Орел ; за ред. Г. П. Ситника. – К. : ВПЦ "Київський університет", 2022. – 208 с.
6. Публічне управління та адміністрування у сфері національної безпеки: (системні, політичні та економічні аспекти): словник-довідник / С.П.Завгородня, М.Г.Орел, Г.П.Ситник [уклад.] / за заг.ред. Д.В.Неліпи, Є.О.Романенка, Г.П.Ситника, Київ: Видавець Кравченко Я.О. – 2020. - 380 с.
7. Горбулін В.П., Качинський А.Б., Стратегічне планування: вирішення проблем національної безпеки. Моногр. В.П. Горбулін, А.Б. Качинський. – К.: НІСД, 2011. – 288 с.
8. Глобальна та національна безпека: Підручник / За заг. ред. Г.П. Ситника, Ю.В. Ковбасюка. – К.: НАДУ, 2016. – 765 с.
9. Методика оцінювання ефективності державного механізму реагування на загрози національним інтересам України: монографія / Г.П.Ситник, В. І. Абрамов, В. А. Мандрагеля та ін. ; за заг. ред. Г. П. Ситника та Л. М. Шипілової – К.: НАДУ, 2016. – 190 с.
10. Сектор безпеки і оборони України: теорія, стратегія, практика: монографія / Ф.В.Саганюк, О.В.Устименко, М.М.Лобко та ін. –К.: Академпрес, 2017.– 182 с.

11. Ситник Г.П. Державне управління у сфері національної безпеки (концептуальні та організаційно-правові засади): підручник. К.: НАДУ, 2012. – 344 с.
12. Государственное управление в сфере национальной безопасности: словарь-справочник / состав.: Г.П.Сытник, В.И.Абрамов, В.Ф. Смолянюк и др.; под общ.редакцией Г.П.Сытника. – К.: НАДУ, 2012.-496 с.
13. Богданович В.Ю. Теоретичні основи, методи й технології забезпечення національної безпеки України: монографія /В.Ю.Богданович, І.Ю.Свіда, Є.Д.Скуліш; за заг.ред.Є.Д.Скуліша. – К.: Наук.вид.відділ НАСБ України, 2012. – 548 с.
14. Ситник Г.П. Національна безпека України: теорія і практика : підручник/ Г. П. Ситник, В. М. Олуйко, М. П. Вавринчук ; за заг. ред. Г. П. Ситника. - Хмельницький ; К. : Вид-во "Кондор", 2007. - 616 с.
15. Горбулін В.П. Засади національної безпеки України: підручник / Горбулін В.П., Качинський А.Б. – К.: Інтертехнологія, 2009. – 272 с.
16. Ситник Г.П. Концептуальні засади забезпечення національної безпеки України : навч. посіб. у 3 ч. / Г. П. Ситник : Ч. 3 : Державна політика та основи стратегічного планування забезпечення національної безпеки. – К. : НАДУ, 2010. – 208 с.
17. Сурмін Ю.П. Аналітична діяльність: посіб. для аналітика неприбуткової організації / Ю.П. Сурмін. - К.: Центр інновацій та розвитку, 2002. - 96 с.
18. Кулицький СП. Основи організації інформаційної діяльності у сфері управління: навч.посібник / СП. Кулицький. - К.: МАУП. 2002. - 224 с.
19. Горбулін В. П. Інформаційні операції та безпека суспільства: загрози, протидія, моделювання: Монографія / В. П. Горбулін, О. Г. Додонов, Д. В. Ланде. – К. : Інтертехнологія, 2009. – 164 с.
20. Сіцінська М.В. Демократичний цивільний контроль над сектором безпеки і оборони України: монографія / М.В.Сіцінська. – К.: НАДУ, 2014. – 364 с.
21. Семенченко А.І. Методологія стратегічного планування у сфері національної безпеки України: Монографія / А.І. Семенченко. – К. : НАДУ, 2008. – 429 с.
22. Теоретико-методологічні засади забезпечення національної безпеки у її визначальних сферах: монографія / Ю.В.Богданович Ю.В., А.І.Семенченко та ін. . – К.: НАДУ, 2007. – 430 с.

23. Качинський А.Б. Засади системного аналізу безпеки складних систем: монографія / За заг. ред. В.П. Горбуліна. – К.: ДП “НВЦ “Євроатлантикінформ”, 2006. – 116 с.
24. Семенченко, А. І. Методологія стратегічного планування у сфері державного управління забезпеченням національної безпеки України / А. І. Семенченко. – К.: Вид-во НАДУ, 2008. – 429 с.
25. Шипілова Л.М. Організаційно-правові засади та методологія стратегічного планування забезпечення національної безпеки України: Навч. пос. / авт. Л.М. Шипілова – К.: НАДУ, 2015р. – 120 с.
26. Ситник Г. Державне управління національною безпекою України : монографія / Г. Ситник - К.: Вид-во НАДУ, 2004. – 408 с.
27. Качинський А.Б. Безпека, загрози та ризик / А.Б. Качинський. – К.: ІПНБ РНБО; НА СБ України, 2004. – 472 с.
28. Новицький Г.В. Теоретико-правові основи забезпечення національної безпеки України: монографія. / Г.В. Новицький. – К.: Інтертехнологія, 2008
29. Організаційно-правові основи стратегії національної безпеки й воєнної безпеки України: практичні аспекти державного управління / М.І. Шпура, І.В. Романов, Ф.В. Саганюк та ін. – К.: ННДЦ ОТ і ВБ України, 2006. – 238 с.

### **Електронні ресурси;**

1. Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <http://www.rada.gov.ua>.
2. Офіційний сайт Президента України. URL: <https://www.president.gov.ua>
3. Офіційний сайт Кабінету Міністрів України. URL: <https://www.kmu.gov.ua>
4. Офіційний сайт національної бібліотеки України імені В.І. Вернадського. URL: <http://www.nbuv.gov.ua/>
5. Офіційний сайт наукової бібліотеки імені М. Максимовича URL: <http://www.library.univ.kiev.ua/ukr/iir/library/index.php>
6. Аналітичні доповіді Національного інституту стратегічних досліджень. URL: <https://niss.gov.ua/publikacii/analitichni-dopovidi>

**Навчальне видання**

**Лариса ШИПЛОВА**

# **СТРАТЕГІЧНЕ ПЛАНУВАННЯ У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ**

**Курс лекцій**

для студентів галузі знань: спеціальність 256 «Національна безпека  
(за окремими сферами забезпечення та видами діяльності)»  
ОП Стратегічний менеджмент у сфері національної безпеки  
заочної форм навчання

Видання подається в авторській редакції та надруковано  
з оригінал-макета автора

Формат 60×84/16. Ум. друк. арк. 13,4. Наклад 50.  
Гарнітура Times New Roman. Папір офсетний. Друк офсетний.  
Підписано до друку

Видавець і виготовлювач

ВПЦ "Київський університет"

б-р Т. Шевченка, 14, м. Київ, 01601, Україна □□

(044) 239 32 22; (044) 239 31 72; тел./факс (044) 239 31 28

e-mail: [vpc\\_div.chief@univ.net.ua](mailto:vpc_div.chief@univ.net.ua), [redaktor@univ.net.ua](mailto:redaktor@univ.net.ua)

[http: vpc.univ.kiev.ua](http://vpc.univ.kiev.ua)

Св і до ц т в о с у б ' є к т а в и д а в н и ч о ї с п р а в и Д К № 1 10 3 в і д 3 1. 1 0. 0 2