

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
КИЇВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ІМЕНІ ТАРАСА ШЕВЧЕНКА

Г. П. СИТНИК
М. Г. ОРЕЛ

ОСНОВИ СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

Навчальний посібник



УДК 351.746.1(477):303.4(075.8)
С41

Рецензенти:

д-р наук із держ. упр., доц. С. О. Кравченко
(Таврійський національний університет імені В. І. Вернадського),
д-р наук із держ. упр., доц. С. О. Андреєв
(Державний університет телекомунікацій)

*Рекомендовано до друку вченою радою філософського факультету
(протокол № 10 від 29 березня 2021 року)*

*Ухвалено науково-методичною радою
Київського національного університету імені Тараса Шевченка
(протокол № 3-22 14 квітня 2022 року)*

Ситник Г. П.

С41 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.

Викладено концептуальні засади стратегічного планування, детермінанти формування стратегій національної безпеки та інституційні засади стратегічного планування у сфері національної безпеки України. Здійснено системне осмислення взаємопов'язаних детермінант формування стратегій національної безпеки і практичних аспектів стратегічного планування у зазначеній сфері для використання фахівцями, на яких покладаються експертно-аналітичні, консультативно-дорадчі й організаційно-розпорядчі завдання щодо забезпечення національної безпеки.

Для студентів, аспірантів закладів вищої освіти, слухачів системи перепідготовки державних службовців і всіх, хто цікавиться проблемами національної безпеки.

УДК 351.746.1(477):303.4(075.8)

© Ситник Г. П., Орел М. Г., 2022
© Київський національний університет імені Тараса Шевченка,
ВПЦ "Київський університет", 2022

ПЕРЕДМОВА

В умовах зростання викликів і загроз національній безпеці особливого значення набуває якість стратегічного планування щодо її забезпечення. Стратегічне планування по праву вважається одним із найбільш відповідальних етапів та функцій публічного управління та адміністрування, особливо, коли йдеться про безпеку держави як соціальної системи. Розробка керівних документів стратегічного рівня управління (концепцій, стратегій тощо) передбачає залучення фахівців, які володіють ґрунтовними знаннями та практичними навичками щодо виконання широкого кола експертно-аналітичних, консультативно-дорадчих та організаційно-розпорядчих завдань у процесі стратегічного планування. Тому в Київському національному університеті імені Тараса Шевченка під час підготовки фахівців-управлінців передбачається викладання дисципліни "Основи стратегічного планування національної безпеки", успішному вивченню якої має слугувати цей навчальний посібник.

В основу посібника покладена ідеологія системного осмислення знань щодо чинників, які визначають якість стратегічного планування для забезпечення національної безпеки. Це дозволяє розв'язувати пов'язані з цим складні завдання щодо адекватного реагування на загрози національним інтересам України в межах своєї професійної компетенції в сучасних умовах державотворення. Виконання зазначених завдань передбачає наявність у фахівців-управлінців низки вмінь: виявляти фактори, які дозволяють класифікувати національні інтереси та ідентифікувати фактори, які є причиною небезпек щодо їх реалізації; застосовувати основні категорії, поняття (терміни) для розв'язання комплексної проблеми забезпечення національної безпеки, здійснюючи планування заходів з досягнення визначених у процесі управлінської діяльності цілей. З іншого боку, принципово важливим є володіння практичними навичками щодо: системного аналізу факторів, від яких залежить результативність та ефективність програм (планів), метою яких є забезпечення безпеки людини, суспільства та держави; прогнозування тенденцій змін середовища функціо-

нування соціальних систем; пошуку необхідної інформації та її критичного осмислення за виконання управлінських завдань із планування забезпечення національної безпеки. Викладене зумовило відповідну структуру навчального посібника.

У *першому розділі* систематизовано накопичені знання, що стосуються концептуальних засад стратегічного планування, а саме: цілей, понять, принципів стратегічного планування та основ аналізу зовнішнього середовища; методів розроблювання сценаріїв майбутнього у стратегічному плануванні; глобальних проблем безпеки як визначального фактора стратегічного планування; особливостей процесу планування заходів із забезпечення національної безпеки, етапів його формалізації, а також з'ясування сутності невизначеності, ризику та конфліктності, які виникають під час цього процесу.

У *другому розділі* розглядаються детермінанти формування стратегій національної безпеки, тому увага зосереджена на: сутності та складників потенціалу держави та індикатора її могутності; чинниках, які визначають стійкість соціального порядку як пріоритету під час формування стратегій національної безпеки; проблемах аналізу суспільно-політичної дестабілізації у формуванні стратегій національної безпеки; важливості врахування характеристик стійкості держави та системному аналізі (паспортизації) загроз як передумов формування стратегій національної безпеки.

Предметом вивчення *третього розділу* посібника є інституціональні засади стратегічного планування у сфері національної безпеки України. Ідеться про: принципи, види планування та роль концепцій, доктрин і стратегій у сфері національної безпеки України; порядок розроблювання, затвердження та зміст керівних документів у сфері національної безпеки України; традиційні підходи до розроблення стратегій у сфері національної безпеки; методологічні аспекти розроблювання та оцінювання варіантів стратегії національної безпеки; досвід інших країн щодо планування заходів із забезпечення національної безпеки.

Наприкінці кожного розділу наведено запитання для самоконтролю, перелік тем для самостійних робіт та рекомендована література.

Таким чином, головною метою навчального посібника є надати студентам систему знань про чинники, які визначають ре-

зультативність, ефективність та якість управлінських рішень щодо стратегічного планування у сфері національної безпеки як передумови формування у них умінь і навичок, необхідних для здійснення заходів з її забезпечення через діяльність державних службовців та надання громадянам публічних послуг, а також розроблювання та вживання в межах своєї професійної компетенції науково обґрунтованих заходів для адекватного реагування на виклики і загрози національним інтересам України в сучасних умовах державотворення.

Автори висловлюють щиру подяку своїм колегам, друзям та шановним рецензентам за зауваження та пропозиції, які надійшли від них під час редагування остаточного варіанта тексту навчального посібника.

Розділ 1

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ

ГЛАВА 1. Цілі, поняття, принципи стратегічного планування та основи аналізу зовнішнього середовища

1.1. Місія, цілі та понятійно-категорійний апарат стратегічного планування у сфері забезпечення національної безпеки

Місія та цілі стратегічного планування. Планування є однією з головних функцій управління. У загальному вигляді стратегічне планування – це планування комплексу заходів, що передбачають, зокрема:

- визначення (уточнення) пріоритетів (цілей) організації (зокрема й держави);
- стратегічний аналіз та прогнозування як своєї політики, так і конкурентів (у сфері національної безпеки – суміжних країн, чи їх союзів);
- визначення шляхів, механізмів, засобів і способів досягнення зазначених пріоритетів (цілей).

Тому рішення, які приймаються у процесі стратегічного планування, мають бути комплексними, спрямованими на розв'язання загальнодержавних проблем, а відтак досить агрегованими (мати високий рівень узагальнення) і спрямованими на досягнення загальнодержавних пріоритетних цілей, визначених у контексті національних інтересів.

Таким чином, 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. З огляду на це якість, повнота та своєчасність стратегічного планування

значною мірою дозволяє розв'язати проблему підвищення ефективності, гнучкості, надійності державного управління у різних сферах національної безпеки, знизити до прийняттого рівня ризику щодо реалізації національних інтересів за тих чи інших кризових ситуацій (криз), зокрема й пов'язаних із небезпекою збройних конфліктів різної інтенсивності. При цьому серед комплексу стратегічних завдань, спрямованих на підвищення ефективності державного управління в умовах криз, надзвичайного стану та особливого періоду є низка завдань, які безпосередньо стосуються питань стратегічного планування у сфері забезпечення національної безпеки, зокрема:

- формування системи стратегічного планування, створення дієвих механізмів моніторингу з метою вчасного коригування пріоритетів політики безпеки;
- розвиток системи стратегічного планування, координації та контролю діяльності сектору безпеки;
- законодавче уточнення завдань і функцій суб'єктів системи забезпечення національної безпеки, зокрема й в умовах особливого періоду та кризових ситуацій;
- посилення прогностичної функції системи управління національною безпекою;
- підвищення ефективності моніторингу у сфері забезпечення національної безпеки для своєчасного виявлення наявних і нових загроз, підготування дієвих заходів для запобігання ним та їх нейтралізації;
- інформаційно-аналітична підтримка органів державної влади в умовах кризових і надзвичайних ситуацій, особливого періоду;
- створення та впровадження загальнодержавної системи визначення та моніторингу порогових значень показників (індикаторів), що характеризують рівень захищеності національних інтересів у різних сферах.

Таким чином, стратегічне планування тісно пов'язане з метою суб'єктів системи забезпечення національної безпеки (СЗНБ), їхнім призначенням, цінностями, слабкими й сильними боками. Тому місію зазначеного управління визначають, щоб уточнити цілі, філософію та цінності, якими керуються його суб'єкти. Очевидно, що ці цілі мають бути соціально корисними і справедливими, а філософія та цінності – благородними, бо в

іншому разі ці суб'єкти не матимуть змоги заволодіти ресурсами, які їм необхідні, щоб вижити. Крім того, суб'єктам СЗНБ часто важко досягти успіху, якщо вони не бачать перед собою загальної мети. Реалізується це за допомогою місії.

Загалом місія стратегічного планування для будь-якої організації (соціальної системи) – це декларативна узагальнена мета її суб'єктів, реалізація якої є їхнім основним завданням. Вона пояснює призначення цих суб'єктів, тобто те, чому вони мають робити те, що вони роблять, а їхнє стратегічне бачення визначає, яким має стати суб'єкт і як він має поводитися, коли виконає свою місію. Досить корисно розвинути зазначену місію в якоесь початкове бачення успіху, що може згодом стати орієнтиром для визначення стратегічних проблем, цілей. Наприклад, у сфері національної безпеки треба розробити концепції, стратегії, державні програми та інші документи. Визначення й узгодження місії організації (системи) забезпечує низку переваг, зокрема виховує звичку зосереджувати дискусії на тому, що насправді важливо, тобто на чіткому розумінні мети організації. Оскільки визначення місії можна вважати головною функцією керівництва, то цей крок підвищує ефективність керівництва.

Водночас варто зазначити, що боротьба за владу насправді точиться заради тих можливостей (ресурсів), які може дати влада, а дискусії (конфлікти) щодо ресурсів переважно відбуваються довкола того, як найбільш доцільно використати ці ресурси. Тому важливим є розмежувати завдання від засобів та з'ясувати, до яких цілей треба прагнути та які проблеми розглядати, перш ніж аналізувати різні варіанти дій.

Більшість конфліктів стосується конкретних варіантів дій – тобто між сторонами, що конфліктують, переважно немає згоди щодо того, які переваги дає та чи інша стратегія. У цьому разі критерієм може бути ступінь реалізації місії СЗНБ – створення й підтримка необхідного рівня захищеності життєво важливих інтересів усіх об'єктів безпеки, який гарантував би сприятливі умови для безпечного розвитку особи та суспільства, а також сталого розвитку держави. Ця місія досягається за допомогою виваженої державної політики відповідно до прийнятих доктрин, концепцій, стратегій і державних програм у політичній, во-

енній, економічній та інших сферах. Зазначена політика передбачає визначення політичним керівництвом держави національних цілей та принципових завдань щодо захисту національних інтересів, опрацювання засобів і способів досягнення цих цілей.

Таким чином, 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.

Понятійно-категорійний апарат стратегічного планування у сфері забезпечення національної безпеки. Загалом категорійно-понятійний апарат, що застосовується у сфері забезпечення національної безпеки, перебуває у стадії динамічного розвитку разом із розвитком теорії національної безпеки. Його розроблення, офіційне визнання та наступна імплементація – одна з головних проблем цього розвитку. До інших проблем, що стосуються безпосередньо понятійно-категорійного апарату

стратегічного планування у сфері забезпечення національної безпеки, належать:

- неузгодженість, нечіткість, неоднозначність, а в окремих випадках суперечність змісту одних і тих самих термінів (понять), викладених у різних нормативно-правових актах, які стосуються сфери національної безпеки;
- використання експертами, аналітиками і навіть науковцями офіційно не визнаних термінів (понять) стратегічного планування у сфері забезпечення національної безпеки без будь-яких на те пояснень;
- відставання наукового обґрунтування понятійно-категорійного апарату стратегічного планування від нагальних потреб щодо розв'язання комплексної проблеми забезпечення національної безпеки;
- відсутність системності та скоординованості дій щодо формулювання та застосування понятійно-категорійного апарату в нормативно-правових та, як наслідок, якісного державного стандарту.

Зазначені проблеми уповільнюють створення і впровадження сучасних методів та моделей стратегічного планування у сфері забезпечення національної безпеки, не сприяють підвищенню його ефективності. При цьому в наявних методологічних підходах до стратегічного планування не повною мірою враховано особливості цього процесу у сфері національної безпеки в Україні, тому ці підходи обмежені певною конкретною сферою їх застосування або певним документом, наприклад, Стратегією національної безпеки України.

Крім того, немає системного зв'язку стратегічного планування у сфері забезпечення національної безпеки з іншими документами і процесами стратегічного планування, у яких беруть участь суб'єкти публічного управління та адміністрування, оскільки, незважаючи на непоодинокі спроби, на вітчизняних теренах до цього часу відсутній закон України "Про державне стратегічне планування". Водночас у ст. 1 проекту цього закону наводяться визначення основних термінів, які мають безпосередній стосунок до стратегічного планування у сфері забезпечення національної безпеки. Це:

- *державне стратегічне планування* – функція органів державного управління з визначення та досягнення цілей, оцінювання альтернативних моделей та напрямів розвитку, обрання

пріоритетів з урахуванням наявних ресурсів, розроблення та виконання взаємопов'язаних завдань і заходів розвитку, орієнтоване на досягнення результатів, оцінювання ефективності та аналізу причин відхилення результатів від цілей, прийняття рішень щодо перегляду державних політик;

- *система державного стратегічного планування* – це комплекс взаємопов'язаних елементів, які складаються з документів, процедур і учасників державного стратегічного планування, забезпечують цілеспрямований розвиток країни, базуючись на принципах, визначених цим законом;

- *документи державного стратегічного планування* – це документи, розроблені і затверджені відповідно до цього Закону, які закріплюють цілі, напрями розвитку, пріоритети, завдання та заходи, що є результатом консенсусу щодо обрання однієї з можливих альтернатив і основою для бюджетного планування;

- *політичні документи* – це документи, у яких задекларовано цілі і зобов'язання, що беруть на себе політики, яким громадяни України надали мандат на прийняття рішень в інтересах суспільства та країни, а також висловлено певний світогляд або політичну платформу партій або їх об'єднань;

- *державне прогнозування* – процедура державного стратегічного планування, що реалізується на основі моделювання з метою отримання кількісної оцінки альтернативних напрямів розвитку та прийняття обґрунтованих управлінських рішень органами державної та місцевої влади в процесі цілепокладання, вибору напрямів та пріоритетів розвитку, прийняття рішень політики;

- *розроблювання документів державного стратегічного планування* – процедура державного стратегічного планування, що включає аналіз, моделювання, формування бачення та визначення цілей, напрямів, пріоритетів, завдань та заходів, ресурсного забезпечення, а також показників досягнення цілей та виконання завдань;

- *моніторинг документів державного стратегічного планування* – комплекс взаємопов'язаних організаційно-управлінських процедур, які передбачають збирання, систематизацію та узагальнення інформації про хід виконання завдань та заходів, визначених у документах державного стратегічного планування, для забезпечення їх належного контролю;

- *оцінювання ефективності виконання документів державного стратегічного планування* – організаційно-управлінська процедура, яка передбачає визначення ступеня досягнення результатів (цілей) шляхом аналізу кількісних та якісних показників, передбачених для їх досягнення, інформації щодо виконання заходів та завдань з урахуванням витрат, виявлення чинників, що перешкоджають виконанню, та вироблення рішень щодо перегляду державних політик, цілей, показників досягнення цілей.

1.2. Принципи стратегічного планування та основи системного аналізу зовнішнього середовища

Принципи стратегічного планування. Проект Закону України "Про державне стратегічне планування" визначає низку принципів зазначеного планування. Це принцип:

- *цілепокладання*, який полягає у визначенні мети, цілі (цілей), напрямів, пріоритетів розвитку країни, окремих галузей (сфер), адміністративно-територіальних одиниць, суб'єктів господарювання;
- *єдності і комплексності*, який полягає у застосуванні єдиних підходів до організації та порядку здійснення процесу державного стратегічного планування, формування документів державного стратегічного планування та звітності про їх виконання;
- *цілісності*, який полягає в узгодженні всіх документів системи державного стратегічного планування за цілями, напрямками, пріоритетами розвитку, завданнями та заходами;
- *наукової обґрунтованості*, який полягає у тому, щоб розробляти документи державного стратегічного планування на науковій основі, постійно вдосконалюючи методологію та використовуючи світовий досвід у сфері стратегічного планування;
- *гласності та прозорості*, який полягає у забезпеченні учасниками державного стратегічного планування доступу громадськості до документів державного стратегічного планування на всіх етапах їх розроблювання та виконання, крім документів, що містять інформацію, яка становить державну таємницю;

- *вимірюваності*, який полягає у забезпеченні оцінювання досягнення цілей з використанням кількісних і (або) якісних цільових показників;

- *ефективності*, який полягає в тому, що вибір засобів і методів досягнення цілей розвитку має забезпечувати досягнення запланованих результатів з найменшими витратами ресурсів;

- *результативності*, який полягає в тому, що завдання документів державного стратегічного планування мають бути спрямовані на досягнення визначених цілей, а оцінка досягнення цілей залежить від отриманих результатів;

- *системності, безперервності, послідовності та наступності*, який полягає у тому, що цілі та пріоритети розвитку, визначені у проєктах документів державного стратегічного планування, не можуть суперечити цілям та пріоритетам затверджених документів державного стратегічного планування;

- *гнучкості*, який полягає у тому, що цілі, напрями, пріоритети, завдання та заходи, а також визначені результати мають переглядатися з урахуванням оцінки їхньої ефективності та змін у внутрішньому та зовнішньому оточенні;

- *відповідальності*, який полягає у тому, що учасники державного стратегічного планування несуть відповідальність за ефективність виконання завдань та вжиття заходів, спрямованих на досягнення цілей розвитку країни, окремих галузей (сфер), адміністративно-територіальних одиниць у межах повноважень та відповідно до законодавства України.

Розробляючи документи державного стратегічного планування у сфері забезпечення національної безпеки треба враховувати Конституцію України, послання Президента України до народу, щорічні та позачергові послання Президента України до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України, засади внутрішньої та зовнішньої політики, політичні документи, що затверджуються, схвалюються або проголошуються Верховною Радою України, Президентом України, Кабінетом Міністрів України, міжнародні договори України, а також нормативно-правові акти, які мають безпосередній стосунок до визначення та реалізації національних інтересів.

Основи системного аналізу зовнішнього середовища. Зовнішнє середовище, або геополітична ситуація – це реальний на певний час стан міжнародних політичних відносин між суб'єктами зовнішньої політики в глобальному або регіональному масштабі, у двосторонніх або багатосторонніх відносинах. Аналіз зовнішнього середовища (геополітичної ситуації) ґрунтується на визнанні таких вихідних положень:

- як соціально-політичне явище воно набуває визначеності тільки з появою зовнішньої політики як сфери суспільних відносин з приводу влади над простором;

- воно являє собою сукупність і результат взаємодії факторів, якими характеризується співвідношення і розстановлення політичних сил на відповідному етапі розвитку міжнародних відносин, а також можливості використання ними засобів соціального насильства;

- зовнішнє середовище містить географічний і політичний боки, що надає геополітичній ситуації свою власну визначеність.

Загалом дослідження й оцінювання геополітичної ситуації передбачає розв'язання чотирьох проблем:

- 1) визначення сутності самого оцінювання геополітичної ситуації, його критеріїв, а також конкретної методики оцінювання;

- 2) аналіз та оцінювання співвідношення матеріальних і духовних, реальних і потенційних сил суб'єктів геополітичної ситуації;

- 3) визначення характеру й змісту геополітичних доктрин суб'єктів політичних міжнародних відносин;

- 4) аналіз та оцінювання реальних геополітичних подій, явищ, процесів, виявлення тенденцій їхнього розвитку, а також підготування вихідних даних для прогнозування розвитку геополітичної ситуації.

Основними структурними елементами геополітичної ситуації є:

- суб'єкти геополітичної ситуації, їх географічне розміщення, а також співвідношення їхніх сил;

- геополітичні інтереси і цілі задіяних сторін та детерміновані ними геополітичні концепції і доктрини;

- реальні зовнішньополітичні події, процеси, явища та тенденції їх розвитку.

Для комплексного оцінювання геополітичної ситуації на підставі виявлення тенденцій важливо знайти співвіднесеність трьох рівнів аналізу:

- довгострокових геополітичних пріоритетів, пов'язаних з особливостями національного географічного, історичного і соціокультурного простору;
- внутрішньої геополітичної динаміки, пов'язаної із нерівномірністю економічного й демографічного розвитку регіону (субрегіону) з утворенням нових держав, із новими формами самосвідомості народів;
- глобальної (світової) динаміки, пов'язаної, з одного боку, із нерівномірністю світового розвитку, а з іншого – із глобальними проблемами, що диктують зміну загальної парадигми планетарного розвитку.

З огляду на викладене можна сформулювати принципи системного аналізу геополітичної ситуації. Це, зокрема, принцип:

- *об'єктивності*, який вимагає аналізувати фактори, процеси і явища без суб'єктивних спотворень дійсності;
- *первинності політичного підходу*, який виражається у тому, що геополітику треба розглядати як частину міжнародних відносин для обґрунтування національних інтересів держави;
- *історичного аналізу*, який вимагає досліджувати кожне питання від зародження того чи іншого явища, проходження ним головних етапів у своєму розвитку, сучасний стан і прогноз на майбутнє.

Аналіз стану і прогнозування розвитку геополітичної ситуації передбачає виконання таких завдань:

1. Визначення геополітичних цілей держави, що здійснюється шляхом дослідження офіційних документів і заяв лідерів зарубіжних держав. Недоліком цього методу є те, що в зазначених джерелах отримання інформації часто зустрічаються нереальні цілі, які отримали назву "декларативної політики", що висувається з пропагандистськими цілями. Тому отриману інформацію про політичні цілі зарубіжних держав необхідно оцінювати за критерієм їх реальності.

2. Вивчення діяльності конкретної держави в інших країнах світу. Для цього аналізують:

- політичні зв'язки (державні і суспільні контакти та їх рівень, політичні союзи тощо);

- економічні зв'язки (стан економіки та залежність від ввозу й вивозу сировини та продукції, транспортні зв'язки, економічну допомогу тощо);

- військову присутність (наявність баз, військову допомогу тощо).

Надалі дані про кожну державу з'єднуються методом факторного аналізу до єдиного узагальненого показника. Результати виконання цих завдань дозволяють отримати оцінку ймовірності досягнення мети, виходячи з можливостей держави і протидії їй у системі міжнародних відносин, що дозволяє дати часові параметри виникнення тих чи інших подій. Загалом же аналіз політичної, економічної та воєнно-політичної ситуації в окремих державах, регіонах і світі дозволяє зробити підсумкові висновки про геополітичну ситуацію:

- конфронтаційні міжнародні політичні відносини;
- коопераційні (союзнi) міжнародні політичні відносини;
- коопераційно-конфронтаційні міжнародні політичні відносини.

Можливі напрями розвитку геополітичної ситуації можуть бути виявлені й аналітичним шляхом у результаті порівняльної оцінки ступеня реалізації цілей різних держав, важливості їхніх інтересів, співвідношення сил у регіоні, а також особливостей зовнішньополітичного курсу керівництва держави.

ГЛАВА 2. Методи створення сценаріїв майбутнього у стратегічному плануванні

2.1. Створення сценаріїв майбутнього як елемент стратегічного планування. Сутність футурологічного підходу до розроблювання сценаріїв

Створення сценаріїв майбутнього як елемент стратегічного планування. Сьогодні існує очевидна необхідність підготувати суб'єкти публічного управління до діяльності в умовах важко передбачуваних подій, які є причиною нових викликів і загроз для національної безпеки. Тому прогнозування сценаріїв майбутнього розглядається фахівцями-управлінцями як один із головних чинників, що дозволяє розробити адекватні управлінські рішення щодо реалізації національних інтересів, а отже, і як визначальний елемент стратегічного планування у сфері національної безпеки. Це зумовлює необхідність розгляду теоретико-методичних та прикладних аспектів сценарного планування.

Сценарне планування є важливим елементом процесу стратегічного планування, який пов'язаний із корегуванням та ухваленням керівних документів у сфері національної безпеки (концепцій, стратегій, державних програм тощо). Ті чи інші сценарії майбутнього дозволяють сформулювати уявлення (бачення) щодо майбутніх умов (характеристик) зовнішнього та внутрішнього середовища функціонування системи забезпечення національної безпеки та окреслити пріоритети діяльності її головних суб'єктів, зокрема й щодо вдосконалення зазначеної системи. За своєю суттю стратегічне та сценарне планування є динамічним процесом, що зумовлює необхідність постійного вдосконалення методичних підходів до його здійснення. При цьому варто враховувати, що сьогодні майбутнє не можна інтерпретувати як звичайне продовження минулого. На майбутнє здійснюють вплив процеси, які часто мають стохастичний (нелінійний) характер. Тому воно зазвичай набуватиме принципово інших форм і структур. Таким чином, виклики та загрози для буття (існування) людини (індивіда), суспільства та інститутів держави зумов-

люють необхідність передбачити хоча би приблизні сценарії того, що відбудеться, тобто сценарного планування.

Сьогодні існують три основні підходи щодо сценарного планування: футурологічний, стратегічний та організаційний, який передбачає використання комбінації сучасних управлінських інструментів.

Сутність футурологічного підходу до створення сценаріїв майбутнього (на прикладі прогнозів Римського клубу). Період розквіту футурологічного підходу до сценарного планування припадає на 1970-ті роки. Тоді виникла низка організацій, що вивчали майбутнє, а футурологія стала навчальною дисципліною. Вивченню майбутнього на той час був притаманний всеосяжний характер, а найвідомішими роботами стали публікації (прогнози) Римського клубу. Тобто сучасний етап системних глобальних досліджень розпочався у 1968 р., коли було утворено Римський клуб. Ця неурядова громадська організація сформулювала основні принципи своєї діяльності:

1. Застосування дослідницьких глобальних методів і підходів до масштабних комплексних світових проблем, що відображають постійно зростаючу взаємозалежність країн у межах єдиної планетарної системи.

2. Першочергове вивчення тривалих наслідків усіх проблем, політичних рішень і практичних заходів, що не завжди можуть дозволити собі уряди, зайняті розв'язанням поточних проблем.

3. Системний аналіз усього комплексу сучасних проблем: політичних, економічних, соціальних, культурних, ресурсних, природоохоронних тощо.

Наукові розробки Римського клубу охоплюють аналіз:

- механізмів загальносистемних криз за допомогою моделей системної динаміки, у яких світ розглядається як ціле та використовується невелика кількість змінних. Самі ж моделі будуються на основі принципів і методів системної динаміки, Це дозволяє, зокрема, досліджувати альтернативні сценарії демографічного зростання та забруднення довкілля;

- еволюції глобальних проблем за допомогою математичних моделей регіонів світу. Кожний регіон описується своєю системою моделей. Регіональні системи об'єднуються за допомогою моделей світового ринку та міграції населення, викорис-

товуються десятки тисяч змінних. Для побудови моделей застосовуються методи математичної економіки, математичної демографії й інших апробованих теорій. Крім того, досліджуються альтернативні сценарії розвитку світового енергетичного ринку, допомоги країнам, що розвиваються, демографічної політики, розбросення, обмеження на світову торгівлю тощо;

- окремих фрагментів світового розвитку за допомогою статистичних рядів і простих макромоделей, що можна досліджувати аналітично. Вивчаються проблеми зростання кількості населення, цикли Кондратьєва, конкуренція та заміщення технологій і природних ресурсів, проблеми розбросення та безпеки;

- проблем біосфери за допомогою моделей клімату та глобальних біогеохімічних циклів, які містять значну кількість змінних і, на відміну від "економіко-математичних", належать до класу "фізичних". Проте вони не враховують вплив таких наслідків людської активності, як парниковий ефект і ядерна катастрофа.

З урахуванням результатів такого аналізу розроблялись концепції розвитку світової системи з урахуванням глобальних обмежень.

Використовуючи свій метод імітаційного моделювання складних систем, Дж. Форрестер розробив модель СВІТ-2, де описав світ як одне ціле¹. Основними елементами моделі розглядалися населення, виробничі фонди та їх частка у сільському господарстві, запаси природних ресурсів, рівень забруднення навколишнього середовища. Параметри моделі оцінювалися за допомогою статистики в інтервалі часу з 1900-го до 1970-го року включно, а прогнози розрахунки робилися з 1970-го до 2100-го року включно. Розрахунки показали, що в разі інерційного розвитку внаслідок погіршення умов життя чисельність населення зменшиться приблизно з 6 млрд осіб у 2030 р. до 1 млрд у 2065 р.

Модель Форрестера була розвинена у працях групи науковців під керівництвом Донели і Деніса Медоузів, які розробили й досліддили модель СВІТ-3, яка була детальнішою за попередню. Розрахунки, виконані за допомогою моделі, показали, що в разі інерційного розвитку до 2030 р. настане різке зменшення всіх макропоказників світової системи, спричинене вичерпанням природних ресурсів, забрудненням довкілля, обмеженістю сіль-

¹ Форрестер Дж. Мировая динамика. М., 1978.

ськогосподарських площ і надмірним зростанням чисельності населення. Основні висновки, що впливають із праць Дж. Форрестера та групи Медоузів, такі: світова система має межі зростання, що не можна переступати; якщо буде реалізований сценарій інерційного розвитку, що не враховує обмежень, то в кінці першої третини XXI ст. у світі настане вельми небезпечна загальносистемна криза.

Моделі системної динаміки відіграли значну роль в усвідомленні людством того, що траєкторія розширеного відтворення завела його в глухий кут та що глобальні проблеми є потужним джерелом багатьох загроз у вигляді соціогенних, природних і техногенних катастроф. Тому управління ризиками, пов'язаними з ними, залежить від багатьох параметрів соціосфери, біосфери, техносфери як єдиної глобальної системи. Водночас, оцінюючи результати аналізу світового розвитку за допомогою моделей системної динаміки, необхідно бути обережним щодо висновків, оскільки високий рівень агрегування моделей без поділу на країни й регіони не дозволяє врахувати структурні особливості системи. Не враховані також в явному вигляді можливості науково-технічного та соціального прогресу, заміни вичерпних ресурсів новими, керування розвитком за допомогою адміністративних і ринкових механізмів. Крім того, моделі будуються за допомогою гіпотез, що важко перевіряються, а окремі не узгоджені із загально визнаними теоріями економічного зростання й науково-технічного прогресу. Тому отриманим результатам притаманний лише попередній характер.

У середині 1990-х футурологія пережила відродження, коли пов'язані з передбаченням проекти були взяті на озброєння державними організаціями, що розглядали їх як засіб для вироблення політики. З'явилася велика кількість книг, у яких описувалися нові технології та парадигми сценарного прогнозування. Характеристику найамбітніших серед них наведено далі.

2.2. Футурологічні прогнози Е. Тоффлера, І. Валлерстайна, С. Гантінгтона та сутність стратегічного підходу до складання сценаріїв майбутнього

Футурологічні прогнози Е. Тоффлера. На думку Е. Тоффлера, пришвидшення технологічного, економічного та політичного розвитку містить загрозу для виживання людства². Така ситуація зумовлена тим, що культура й суспільство не мають часу адаптуватися до нових динамічних змін. Отже, цивілізаційні групи, неспроможні відповісти на виклики часу, мають поступатися місцем новій цивілізації. Такою була ситуація впродовж проаналізованих Е. Тоффлером двох попередніх "хвиль історії", і такою вона буде в результаті "третьої хвилі", зумовленої глобалізаційними процесами у світі. Водночас він переконаний, що нова цивілізація суттєво знизить роль бюрократії та національних держав. При цьому суттєвих змін зазнають і ознаки політичного лідера. Сучасні лідери зобов'язані більше дослухатися до позицій оточення, усвідомлювати обмежену природу лідерства. Лідер нової цивілізації не може бути диктатором та повинен сповідувати демократичні цінності. Крім того, потребує належного усвідомлення ефект неумисних ускладнень, що виникають унаслідок прийняття політичних рішень. Е. Тоффлер вважав, що ця проблема стоятиме на міжнародному порядку денному дедалі гостріше. Уже зараз вільний рух робочої сили має наслідком "ісламізацію" Європи, а включення до ЄС нових членів позначилося на рівні добробуту в Старій Європі тощо.

Рецепт "виживання", запропонований Е. Тоффлером, полягає в застосуванні засад напівпрямої демократії (поєднанні представницької та прямої демократії), принципі субсидіарності (перерозподілу повноважень, прийняття рішень на різних рівнях політичної системи) тощо. Такий підхід дозволить, на його думку, оптимізувати бюрократичні апарати та нейтралізувати їх негативні й гальмівні впливи на цивілізаційний процес³.

² Тоффлер Э. Третья волна. М., 2002.

³ Там же.

Футурологічні прогнози І. Валлерстайна. Згідно з його прогнозами, у XXI ст. соціум принципово відрізнятиметься за нестійкістю та відкритістю від соціуму XX ст. На його думку, історичні істини, як і будь-які інші, мають обмежений строк життя. У них є тривалий період розвитку, але в міру їх відхилення від рівноваги і досягнення точки біфуркації, настає кінець. У точках біфуркації, на відміну від періодів нормального розвитку системи, коли сильні впливи приносять обмежені результати, переважний вплив призводить до миттєвих змін. Через це наслідки біфуркацій за природою непередбачувані.

Крім того, третя теза І. Валлерстайна полягає в тому, що сучасна історична світ-система вступила у стадію завершальної кризи. Проте, оскільки результати кризи не можуть бути визначені однозначно, ми не знаємо, чи стане система, що прийде на зміну, кращою чи гіршою за ту, у якій ми живемо нині. Водночас не може бути сумніву, що перехідний період буде супроводжуватися потрясіннями. Серед іншого І. Валлерстайн убачає загрозу грандіозної політичної боротьби між прихильниками наявного політичного порядку, який відображає інтереси Заходу, та їхніми супротивниками. Крім того, поглиблення розриву між багатими та бідними державами призведе до того, що на тлі демографічної кризи в заможних державах туди постійно прибуватимуть потоки мігрантів. Зрештою, незворотною тенденцією він вважає посилення протистояння між державами Заходу та державами, що він вважає периферією світ-системи.

Таким чином, на думку І. Валлерстайна, ціна переходу до нової світ-системи висока, перспектива вкрай незрозуміла, а потенціал впливу незначних змін на остаточний результат вельми великий⁴.

Футурологічні прогнози С. Гантінгтона. Його прогнози базуються на концепції хвиль демократії та зіткнення цивілізацій. Згідно з цими прогнозами, після чергової хвилі демократії неодмінно настане її "відкат". Передумовами цього є системна неспроможність демократичних режимів діяти ефективно. Це завдаватиме шкоди їхній легітимності, а також генеруватиме гло-

⁴ Валлерстайн І. Кінець знаомого мира: Соціологія XXI. М., 2004.

бальні економічні кризи з огляду на взаємозалежність національних економік. При цьому процес відходу від демократичних цінностей може мати наслідком відхід від демократичних засад розвитку в низці держав. Негативно можуть позначатися на загальносвітових демократичних процесах і тенденції до експансивної політики тоталітарних чи авторитарних держав. Ситуація ускладниться можливістю виникнення сучасних авторитарних режимів, зокрема, технократичних електронних диктатур, що базуватимуться на маніпулюванні інформацією.

На противагу таким імовірним негативним процесам можна спрогнозувати становлення союзів, що базуватимуться на спільних цінностях. Щоправда, і такий розвиток подій таїть низку загроз, зокрема, появу конфліктних ліній потенційного виникнення конфлікту. Запобігти цьому можна, сповідуючи принцип невтручання провідних держав у конфлікти, що виникають у межах інших цивілізацій. Водночас ці держави мають бути посередниками у процесах урегулювання конфліктів, що можуть виникати в межах їхніх цивілізацій. Крім того, він наголошує, що західний універсалізм може бути небезпечним для міжнародної системи, тому насадження західних цінностей слід уникати⁵.

Сутність стратегічного підходу до складання сценаріїв майбутнього. На відміну від футурологів, які використовували сценарії як засіб аналізу, обговорення та комунікації "важливих питань", фахівці з розроблення стратегій використовували його як ефективний інструмент планування. Тому вони передусім акцентували увагу на тому, що треба робити, а не на тому, що може трапитися. У межах підходу використовуються п'ять варіантів сценаріїв:

- аналіз чутливості / оцінювання ризику, а відтак використання сценаріїв як "аеродинамічної труби" для тестування проєктів або інвестицій;
- оцінювання стратегії, розробленої на основі прогнозів, зіставляючи її з іншими можливими результатами;
- розроблення стратегії з використанням сценарію "фокус планування" для розроблення більш ефективного;

⁵ Хантингтон Э. Столкновение цивилизаций. М., 2003.

- розроблення стратегії без використання сценарію "фокус планування", а застосування широкого спектра сценаріїв і тестування стратегій за допомогою зіставлення з цими сценаріями;
- підвищення кваліфікації шляхом використання сценаріїв для послаблення страху, невизначеності й сумніву та сприяння формуванню потреб у навчанні наявних працівників і прийомі на роботу нових.

Особливе місце у стратегічному підході до планування належить методам прогнозування. За своєю суттю будь-які прогнози завжди відображають якісно-кількісні характеристики майбутнього. Водночас іноді вони бувають представлені у вигляді сценаріїв і є більш або менш яскравим описом того, що має відбутися. Тому вони дозволяють дійти висновку щодо того, з чим нам доведеться змиритися і що подолати.

Своєчасне виявлення назрілих проблем, зокрема й у сфері національної безпеки, причин їх виникнення, а також шляхів їх подолання значною мірою залежить від розуміння майбутнього. При цьому ухвалення управлінських рішень сьогодні позначається на обрисах майбутнього. Тому під час прогнозування стратегії дій необхідно зважати на те, що ймовірність та зміст події в майбутньому може зазнати істотних модифікацій через реалізацію зазначених рішень у межах прогнозованого часового відрізка.

Сучасну традицію розроблення сценаріїв пов'язують з іменем Г. Кана та діяльністю американської некомерційної організації RAND (аббревіатура від Research and Development – "Дослідження та розробки")⁶. Розроблені Г. Каном сценарії були частиною досліджень воєнної стратегії, що здійснювалися RAND на замовлення уряду США. У 1970-х роках кілька організацій на чолі з Shell розробили низку сценаріїв бачення майбутнього. Для передбачуваних ситуацій різного походження сценарний аналіз їх розвитку є одним із методів надання інформації про реальну ситуацію та опрацювання відповідних заходів, що можуть бути використаними для ефективного прийняття управлінських рішень для зменшення ризику.

Наразі сценарне планування є ефективним інструментом стратегічного планування на середньо- і довгострокову перспективу в

⁶ Кан Г., Манн І. Методи системного аналізу. Санта-Моніка : RAND, 1957.

умовах невизначеності. Однак досі не існує єдиного визначення терміна "сценарій". Різні фахівці пропонують власне тлумачення цього поняття, наприклад, як "внутрішньо несуперечливий погляд на те, на що може перетворитися майбутнє", або ж "елемент стратегічного планування, що заснований на способах керування невизначеностями майбутнього". Ці визначення свідчать про те, що сценарій не є прогнозом, тобто описом порівняно передбачуваного розвитку теперішніх подій. Не є він і баченням бажаного майбутнього. Тому сценарій відрізняється від прогнозу та від бачення, яким властиво приховувати ризики. Сценарій, навпаки, дає можливість керувати ними, тому сценарне планування передбачає не тільки розроблювання сценаріїв, а й дещо більше, тісніше пов'язане зі стратегічним плануванням (табл. 1).

Таблиця 1

Відмінності між сценарієм, прогнозом і баченням

Сценарій	Прогноз	Бачення
Можливі, найбільш імовірні варіанти майбутнього	Імовірні варіанти майбутнього	Бажаний варіант майбутнього
Заснований на невизначеності	Заснований на визначених зв'язках	Засноване на цінності
Показує ризики	Приховує ризики	Приховує ризики
Необхідний для визначення, яке саме рішення приймати	Необхідний, щоб наважитися прийняти рішення	Спонукає до дії
Майже не застосовується	Застосовується щоденно	Застосовується відносно часто
Ефективний у середньо- і довгостроковій перспективі та за середнього чи високого ступеня невизначеності	Ефективний у короткостроковій перспективі та за низького ступеня невизначеності	Відіграє роль пускових механізмів для свідомих перетворень

Таким чином, сценарій відрізняється від прогнозу та бачення. Звичайно, чим далі ми заглядаємо в майбутнє, тим більше можливостей бачимо. Одні варіанти майбутнього видаються нині ймовірнішими за інші; деякі привабливішими або переконливішими, а бажані події часто відрізняються від імовірних.

Сценарій є повним описанням майбутнього та шляхів його досягнення. Повний сценарій має дати відповіді на запитання: "Хто що робить, коли, де і для чого?". Ці відповіді стосуються всього періоду, який він охоплює. Сценарії часто подають у вигляді опису "миттєвих картинок" майбутнього. Сценарне планування є сполученням сценарного аналізу та стратегічного планування. Це планування має своєю метою систематичне вивчення альтернативних шляхів розвитку подій у світі та їх наслідки. Нині не існує універсального методу сценарного планування. Замість нього існує велика кількість різних підходів і способів розроблення та застосування сценаріїв у контексті планування й ухвалення управлінських рішень. Тому сценарне планування потрібно розглядати як деяке ставлення, бачення майбутнього в поєднанні із сукупністю тих чи інших методів планування, як планування майбутнього в епоху, коли традиційне стратегічне планування застаріло.

Новітнім методом сценарного планування є процес TAIDA. Це назва алгоритму, розробленого для здійснення процесу стратегічного планування для державних і недержавних компаній та організацій. Його аббревіатура означає: *спостереження* (відстежуються зміни й ознаки загроз і потенційних можливостей); *аналіз* (аналізуються наслідки та генеруються сценарії); *створення образу* (з'ясовуються можливості та створюється бачення бажаного розвитку подій); *ухвалення рішення* (оцінюються інформація, визначаються альтернативи та стратегії); *дія* (ми ставимо короткострокові цілі, робимо перші кроки та доводимо до кінця свою діяльність).

Спостереження означає "бути насторожі". Це означає, що людина, організація або держава має помічати найменші (можливо, надто слабкі) сигнали ззовні. Має вчитися уловлювати потрібні ознаки, виклики, які попереджають про небезпеку, що очікує її. Проте є й інші сигнали, життєво важливі для держави, які вказують, у якому напрямі їй слід рухатися. Зазвичай такі знаки важко розпізнати. Часто в навколишньому середовищі немає вказівок на те, де ліпше. У такій ситуації необхідно відшукати сигнали, що підкажуть, куди рухатися. Загроза полягає в нашій нездатності відкривати несподіване, у нашій звичці дивитися туди, де ясно.

Аналіз має дати відповідь на запитання, що відбувається насправді. Коли бачиш, що звичний порядок змінюється певним чином, часто постають запитання про те, що відбувається, якщо події й надалі розвиватимуться в тому ж напрямі; якими виявляться наслідки цих подій для нас і для інших; які зв'язки існують між змінами в цій та інших сферах.

Якщо спостереження допомагає виявляти зміни, схеми, тенденції, загрози й можливості, то аналіз – визначати майбутні наслідки змін, що започатковуються у сьогоденні, можливі взаємодії між різними трендами й тенденціями. Аналіз покликаний дати відповіді на такі запитання, як: що відбувається в тому, що, очевидно, відбувається; які тенденції тривалі, а які швидкоплинні? Але метою аналізу може бути і глибше дослідження творчих сценаріїв, моделей, бачення, що інтуїтивно складаються. Це викликає запитання: які умови необхідні для того, щоб сценарій став реальністю; наскільки обґрунтована ця модель; у чому її вразливі місця; у чому її сильні боки?

Створення образу – це формування уявлень щодо бажаного розвитку подій. Якщо метою спостереження є виявлення змін і встановлення зв'язку між ними, то суть спостереження полягає в розумінні сил, що приводять до цих змін, їх взаємовпливу та встановленні на цій основі відповідних закономірностей. Мета ж створення образу значною мірою ілюзорна. Цей процес полягає в інтуїтивному підході до розгляду змін і напрямів розвитку подій не тільки для інтелектуального осмислення, а й для формування емоційного сприйняття. Саме це відбувається, коли ми втілюємо в життя альтернативи майбутнього. Ми можемо розібратись у власних намірах, бажаннях і ставленні до них і таким чином закласти міцну основу для стратегічного вибору.

Ухвалення рішення є квінтесенцією сценарного планування. Коли людина ухвалює рішення, вона стикається з проблемою вибору способу дій у певній ситуації, ураховуючи існування на це вагомих причин. Тому вона має чітко уявляти собі, чого вона хоче досягти, оскільки їй потрібний результат, який вона бачить. Проте координати цього рішення завжди містяться на шляху між баченням і дією. Через це вибір рішення є моментом істини, незважаючи на те, що деякі рішення важко ухвалювати, особли-

во коли необхідно відмовитися від чогось. Таким чином, бачення і рішення – це розумові процеси, що відбуваються у соціальному та професійному контексті. Способи й методи створення бачення менш опрацьовані, ніж процедури ухвалення управлінських рішень. Бачення віддзеркалює те, до чого варто прагнути, а процес ухвалення рішення більш конкретний, оскільки включає процедури оцінювання та перевіряння.

Дія передбачає передусім оволодіння мистецтвом інтеграції нової інформації в старе знання за наявності чіткої мети. Це означає, що організація буде ефективною та успішною, якщо кожен її працівник навчиться передбачати, діяти і завжди на крок випереджати події. Тоді не доведеться витратити час і сили на те, щоб справлятися з нештатними ситуаціями. Для того щоб діяльність досягла очікуваного результату та зберегла орієнтованість упродовж усього запланованого періоду, вельми важливо, щоб вона не розходилася з баченням. Персонал і вся організація загалом можуть впливати на таку діяльність і навчатися їй. Для тих, хто розробляє сценарії майбутнього та втілює їх у життя, суть цього питання полягає в тому, щоб підтримувати бачення як орієнтир. При цьому варто ігнорувати все, що не стосується справи, навчитися покладатися на те, що ми розуміємо інтуїтивно, і робити те, що є справді важливим. Нині напрацьовано багато сценаріїв розвитку світу, які містять прогнози майбутнього. Серед них чільне місце посідають доповіді Національної ради США з розвідки.

2.3. Загальна характеристика методів сценарного планування

Контент-аналіз як метод сценарного планування. Процес планування сценаріїв дає змогу поліпшити якість припущень, тобто якими можуть бути наслідки, якщо ризикнути діяти згідно з цими припущеннями, і в яких випадках такий ризик може бути виправданим. Сценарне планування – це міждисциплінарна сфера знань, покликана розв'язувати складні проблеми. Воно засноване на сценарному мисленні та має низку інструментів для збирання

інформації та презентації варіантів майбутнього. Ці інструменти розділяють на сім груп, за якими вони бувають: засновані на засобах масової інформації та на графіках сценаріїв, генеративні, орієнтовані на "акторів" та на наслідки, а також системні.

Серед методів, заснованих на засобах масової інформації найпоширенішим є *контент-аналіз*. В його основі аналіз текстової інформації (політичних документів, заяв тощо), а також аналіз динаміки політичних подій та особливостей політичного мислення осіб, які беруть участь в ухваленні політичних рішень. Суть контент-аналізу полягає у виокремленні та фіксації зазначених одиниць виміру тексту, квантифікації отриманих даних і наступній інтерпретації результатів задля оцінки та прогнозування поведінки діючих політичних акторів тощо. Контент-аналіз будується на кількох припущеннях:

- матеріал, пропонований з однією метою, часто містить приховані ідеї. Останні є оригінальнішими, ніж інформація, що безпосередньо викладається;
- приховану інформацію можна ідентифікувати, класифікувати, аналізувати й інтерпретувати. У ній містяться моделі й закономірності, що описують наявний стан речей, розкривають тенденції і позиції;
- контент-аналіз дуже часто коригує, відображає та перевіряє інформацію, отриману з інших джерел.

Прикладом сучасної комп'ютерної технології, що забезпечує застосування контент-аналізу щодо прикладної аналітики, можна навести автоматизовану систему під назвою FLUENT. Вона здійснює інформаційний пошук майже необмеженої кількості текстової інформації. Технологія передбачає пошук ключових слів, слова або словосполучення англійською мовою, що відразу перекладаються китайською, португальською, російською та іншими мовами тощо, а відповідна інформація з бази даних різними мовами надходить до дослідника після автоматичного перекладу.

Здійснення контент-аналізу потребує значних обсягів інформації, відповідного рівня кваліфікації, фінансових і часових витрат. Тому є низка доступніших методів розроблення сценаріїв, заснованих на ЗМІ. Наприклад, медіасканування є простим методом постійного моніторингу, а інколи – періодичного скла-

дання оглядів або пошуку нових ідей у процесі сценарного планування, хорошим методом виявлення основних чинників, що впливають на національні інтереси держави. Уся отримана інформація накопичується, регулярно сортується і розподіляється відповідно до заданих тем. Через певні проміжки часу вона переглядається і підсумовується.

Аналіз ключових слів також є простим методом постійного моніторингу. Якщо ви зафіксували нове явище й останніми роками інтерес до нього значно посилюється, то цю гіпотезу можна перевірити за допомогою пошуку в базах даних різних ключових слів, що його описують. Коли вперше виникла ця тема? Коли дослідники почали говорити про неї? Коли вона стрімко поширилася? Перегляд бази даних може дати задовільні відповіді на подібні запитання.

Методи сценарного планування, засновані на інтерв'ю. Серед методів, заснованих на інтерв'ю, найпоширенішим є метод Дельфі, метою якого є кількісна оцінка майбутніх подій. Згідно з методом точні прогнози можна отримати з інтуїтивних суджень осіб, поінформованих у певній сфері. При цьому вважається, що прогнози найкраще отримувати індивідуально від членів групи, оскільки у групі, що працює колективно, погляди осіб екстравертного типу або членів групи з вищим статусом матимуть більший вплив. У типовій вправі, виконуваний за методом Дельфі, добирається група з кількох фахівців (експертів), кожен з яких одержує анкету, де перелічуються можливості, скажімо, технологічного розвитку в певній сфері досліджень. В анкеті ставляться запитання про те, коли матеріалізуватиметься кожний із названих методів, а також, можливо, про причини цієї матеріалізації. Потім організатори процедури узагальнюють отриману інформацію, щоб визначити поширеність відповідей за часовим періодом. Далі з цим висновком ознайомлюють присутніх, і члени групи можуть переглянути свої оцінки у світлі цього висновку та інших аргументів (наприклад, найоптимістичніших чи найпесимістичніших), наведених у ньому. Подібні раунди пошуку таких висновків та обміну ними можуть відбуватися неодноразово.

Експертні групи часто відіграють роль стратегічних радників, думки яких ураховуються перед ухваленням стратегічних

рішень. У процесі сценарного планування часто корисно використовувати експертні групи для генерування ідей та оцінки сценаріїв. Роль цих методів особливо зростає у період нестабільного розвитку соціальних, політичних, економічних та інших процесів, що прямо чи опосередковано впливають на стан національної безпеки держави.

Застосування експертних методів прогнозування найбільш ефективно:

- за відсутності достатніх і достовірних статистичних даних;
- в умовах великої невизначеності середовища функціонування елементів системи забезпечення національної безпеки, впливу на її розвиток факторів навколишнього середовища;
- в умовах дефіциту часу, потрібного для складання сценаріїв чи в інших екстремальних ситуаціях.

Методи сценарного планування, засновані на часових обмеженнях, інтуїтивні та генеративні методи. Серед методів сценарного планування досить поширеними є методи, засновані на часових обмеженнях, серед яких ті, які, зокрема, передбачають використання циклічних моделей та методу аналогій, екстраполяцію трендів, виконання аналізу часових рядів, статистичного аналізу часових рядів, багатовимірного аналізу, а також інтуїтивні, генеративні методи. Серед останніх найвідомішим є *метод "мозкового штурму"*. Він заснований на поєднанні методології та організації дослідження, використанні зусиль дослідників-фантазерів з дослідниками-аналітиками. Здійснюється у два етапи – генерації ідей та їх практичного аналізу. Для цього збирається група осіб, відібраних для генерації альтернатив. Головні принципи відбору – різноспрямованість професій, кваліфікацій, досвіду, здатність людей до наукового уявлення, розвинена інтуїція та інтелектуальна розкутість.

Розглядаються будь-які ідеї, що виникли як індивідуально, так і асоціативно під час прослуховування пропозицій інших учасників, зокрема й ідеї, що покращують чужі ідеї. Категорично забороняється будь-яка критика – це найважливіша умова "мозкового штурму", сама можливість критики гальмує уявлення. Кожний з учасників по чергово читає свою ідею, решта слухають і записують на картки нові міркування, що виникли під впливом прослу-

ханого. У групі необхідно підтримувати атмосферу невимушеності. Можна висловлювати абсолютно нереальні та фантастичні ідеї. Головним завданням першого етапу "мозкового штурму" є пошук якомога більшої кількості різних варіантів розв'язання проблеми, шляхів досягнення цілей, ідей і роздумів.

На другому етапі картки збираються, сортуються й аналізуються групою експертів, аналітиків, які мають керуватися такими принципами:

- жодна ідея не має виключатися з аналізу, всі ідеї мають бути класифіковані та узагальнені;
- група аналітиків має складатися з людей, що добре розуміють зміст проблеми, мають чітке логічне мислення і терпимість до чужих ідей;
- для забезпечення ефективності оцінки й аналізу ідей мають бути сформульовані гранично чіткі критерії, якими повинні керуватися всі члени аналітичної групи.

При цьому велике значення має особистість і діяльність організатора. Можливі різні варіанти: керівником і першої, і другої груп може бути один фахівець чи можна диференціювати організаторів. Організатор має проявляти велику творчу активність, бути позитивно налаштованим, глибоко розуміти проблему, тобто володіти вмінням організовувати й підтримувати інтелектуальний процес.

Доцільність використання методу "мозкового штурму" визначається оцінкою складності й оригінальністю досліджуваної проблеми та наявністю спеціалістів, здатних ефективно вести пошук способів її розв'язання під час "мозкового штурму".

Методи сценарного планування, орієнтовані на "акторів" та наслідки. Аналіз "акторів" і аналіз конкурентів дає змогу зрозуміти ролі "акторів". Тому цей метод має багато переваг. Головна з них полягає в тому, що аналіз "акторів" допомагає побачити різні шляхи в майбутнє, що видається менш обумовленим, ніж коли аналізуються лише тренди в середовищі функціонування соціальної системи. Аналіз "акторів" здійснюють таким чином:

- складають список усіх "дійових осіб", які будь-яким чином можуть вплинути на сферу, що розглядається (дуже корисний прийом – складання інтелект-карт);

- визначають мотиви, цілі й силу кожного "актора". Якщо під цим словом мають на увазі кілька чоловік або підгруп, то рекомендується поділити їх на дрібніші ланки. Які їхні стратегії? Що може змусити їх змінити свої стратегії?

- з'ясується, чи існують союзи між різними "дійовими особами", яких альянсів слід чекати з урахуванням цілей та інтересів гравців;

- визначають, чи є нові "дійові особи", які можуть з'явитися і зіграти роль у спектаклі? Що змусило б їх зробити це?

- оцінюється, наскільки сильні "дійові особи", якою владою і яким впливом вони володіють;

- робляться спроби зрозуміти під час аналізу, які цілі переслідує кожен "актор";

- з'ясується, сценарії якого типу виникають під час міркувань з погляду драматургії?

Серед методів, орієнтованих на "акторів", є також аналіз вартісних ланцюжків, який описує події усередині й довкола організації та пов'язує їх з аналізом конкурентоспроможності. Часто він є хорошою точкою відліку для сценарного планування. Під час аналізу з'являється досить надійне уявлення про сьогоденні сильні та слабкі боки сфери, що вивчається. Що складнішою є система, то хитромудрішими стають вартісні ланцюжки. Такий вигляд аналізу – потужний інструмент: глибоке розуміння вартісних ланцюжків допомагає створювати надійні сценарії.

Методи, орієнтовані на наслідки. Серед них, зокрема, управління проблемами, яке є своєрідним поєднанням спостереження за трендами й аналізу "акторів". Завдання полягає в тому, щоб фіксувати й виконувати завдання, пов'язані з громадською думкою, соціальними тенденціями, новими технологіями тощо, які здатні впливати на певну організацію. Тому управління проблемами можна розглядати як організаційний процес, пов'язаний із прогнозуванням.

Чільне місце серед цих методів належить *однофакторному аналізу*. Для його проведення треба мати стартову точку, наприклад, якусь дію або список дій, сценарій або кілька альтернативних сценаріїв. Це означає, що факторний аналіз можна використовувати в багатьох областях, зокрема для оцінки наслідків рі-

зних сценаріїв для певної галузі або можливості різних стратегій, розроблених для конкретних сценаріїв або трендів.

Генерування подій майбутнього також є методом, орієнтованим на наслідки. Його суть полягає в інтуїтивному або більш систематичному придумуванні великої кількості явищ послідовно. Це роблять за допомогою мозкового штурму, коли кожна подія записується на стікер, або робиться більш систематичний аналіз наслідків, які відіграють роль палива у творчому процесі. Створені події групують і структурують у часі. Несумісні прогнози усувають і складають найдостовірніший графік розвитку подій. Під час цього процесу додають нові події.

Системні методи сценарного планування. До них передусім належать методи *аналізу складності й невизначеності*. Складання карти складності та швидкості зміни, наприклад, безпекового середовища, є відправним кроком для роботи. Підвищена складність означає не лише розширення можливостей, а й зростання кількості непередбачених загроз. Одні зміни в згаданому середовищі лінійні, інші ні.

Морфологічний аналіз означає дослідження складових частин – фактичної та гіпотетичної – та їх конфігурації. Проте він має свої особливості завдяки специфічній прив'язаності до технологічного прогнозування. Він передбачає:

- вибір певного об'єкта або технічної системи;
- аналіз компонентів з погляду їхніх функцій;
- дослідження альтернативних форм – реальних і гіпотетичних, яких можуть набувати ці компоненти;
- аналіз різних конфігурацій цих компонентів.

У процесі морфологічного аналізу початкове визначення системи має велику вагомість, а тому існує небезпека неадекватного впливу на це визначення з боку наявних технічних конфігурацій. Морфологічний аналіз, можливо, слід розглядати не стільки як метод прогнозування, скільки як засіб навчання або використання можливості. Цим не применшується його гіпотетична користь: морфологічний аналіз може бути самодостатнім, якщо веде до прийняття нового успішного продукту або політики, можливість якої досі не розглядалася.

Серед системних методів досить поширеним є *аналіз систем*, який базується на двох передумовах. Перша полягає в тому, що

частини систем можна зрозуміти лише в контексті всієї системи. Друга – в тому, що для розуміння всієї системи необхідно виокремити її частини й виявити їх внутрішню взаємодію. Сильні боки теорії систем полягають у тому, що вона, по-перше, дає можливість управляти великими, складними "справжніми" системами і, по-друге, створювати моделі реальності, що працюють. Існують два основні типи систем: зі зворотними позитивними та негативними зв'язками.

Системи першого типу є такими, що самопосилюються. Розвиток однієї частини системи викликає зростання інших і навпаки. Щоб ці системи не доходили до саморуйнування, за ними має бути суворий контроль ззовні.

Системи зі зворотним негативним зв'язком є активними і саморегульованими. Вони внутрішньо схильні до рівноваги й постійно споживають енергію. Розвиток однієї частини системи приводить до скорочення іншої. Характерною межею саморегульованої системи є її прагнення до рівноваги. Недостатньо інерційна система вагатиметься дедалі швидше, що спричинить зростання амплітуди коливань і в результаті призведе до її руйнування.

Якщо використовувати описану вище логіку міркувань, можна охарактеризувати складну систему як набір петель зворотного зв'язку. Такі кластери підсистем, пов'язані з петлями зворотного зв'язку, зазвичай називаються діаграмами циклічної причинності. Цей спосіб дає змогу досягти ясності щодо динаміки та взаємодії частин системи. Під час складання подібної діаграми вдається виявити вразливі місця системи, основні чинники, альтернативні сценарії тощо.

Під час роботи з діаграмами циклічної причинності слід пам'ятати кілька правил:

- намагатися дати кількісні описання всіх змінних;
- розглянути всі змінні як позитивні (це не завжди так, але цей підхід полегшує процес мислення);
- якщо зв'язки між змінними вимагають пояснень, то на діаграмі позначається відповідний зв'язок;
- необхідно завершити аналіз усіх петель зворотного зв'язку.

Описаний спосіб роботи із системами стає дедалі популярнішим, оскільки системний аналіз є досить ефективним інструментом пізнання.

Моделювання систем і динамічне моделювання. Для імітаційного моделювання складних систем Дж. Форрестер розробив спеціальний метод, названий ним системною динамікою, що включає:

- структурування об'єкта;
- побудову системної діаграми об'єкта, де наводяться зв'язки між елементами;
- визначення змінних для кожного елемента і темпів їх зростання;
- прийняття гіпотез про залежність кожного темпу зростання від змінних і формального описання цих гіпотез;
- процес оцінювання наведених параметрів за допомогою наявних статистичних даних.

Унаслідок такої процедури можна отримати динамічну модель об'єкта у вигляді нормалізованої системи звичайних диференціальних або різницевих рівнянь. Отримана таким чином модель зазвичай досить складна для аналітичних досліджень. Тому уявлення про припустимі режими поведінки та розвиток об'єкта отримують за допомогою експериментів на ЕОМ, під час яких змінюють початкові умови й гіпотези, значення параметрів, сценарії для екзогенних змінних. Для цього було розроблено також спеціальну мову програмування DYNAMO. За допомогою простих програм моделювання можна створювати моделі складних динамічних систем.

У роботі з такими програмами першою вимогою є описання системи спеціальною системною мовою, що дає змогу відобразити зв'язки математичними формулами. Великим досягненням такого комп'ютерного моделювання є не чисельні результати, а радше сам процес – робота, що складається з роздумів, які ведуть до стійкої моделі. Будуючи модель системи, об'єднуючи частини в єдине ціле, виявляючи зв'язки, досягають глибокого розуміння системи, якого не можна отримати іншими способами. Під час експериментів з різними видами зв'язків і відповідними чинниками стає зрозумілим, наскільки чутлива система, що вивчається.

ГЛАВА 3. Глобальні проблеми безпеки як визначальний фактор у стратегічному плануванні

3.1. Вплив глобальних процесів на національну безпеку, проблема забезпечення енергетичної безпеки та виснаження природних ресурсів

Загальна характеристика впливу глобальних процесів на національну безпеку. Особливістю світового розвитку є інтенсифікація транснаціональних процесів, які відбуваються в матеріальному та духовному житті суспільства. У цих умовах все більшу увагу привертають глобальні проблеми безпеки (ГПБ), які є наслідком глобалізаційних процесів сучасності, а саме ті, які:

- концентрують фундаментальні суперечності сучасної земної цивілізації;
- зачіпають життєві інтереси виключно кожної людини, соціальної групи, держави, регіону і людства загалом;
- загрожують подальшому розвитку сучасної цивілізації та її збереженню;
- потребують тісного співробітництва всіх країн та народів незалежно від їхнього соціально-економічного устрою, політичних, ідеологічних чи інших відмінностей.

ГПБ за своїм генезисом можна поділити на три групи: природного, техногенного та соціального походження. *Перша група* – це проблеми, які є наслідком або ж стосуються відносин людини та навколишнього її середовища (природи). *Друга група* проблем породжена основними суперечностями розвитку постіндустріальної цивілізації, які в сконцентрованому вигляді виявляються в двох аспектах: катастрофічному руйнуванні довколишнього середовища проживання людини та значних диспропорціях у розвитку духовних і матеріальних людських цінностей, на користь останніх. *Третя група* проблем є наслідком суспільних відносин (між людиною і суспільством, між суспільними групами, між державами). Вони лежать у площині соціального і духовного розвитку людини, удосконалення систем освіти та медичного забезпечення, необхідності призу-

пинення гонки озброєнь, подолання економічної нерівності між країнами тощо.

Цей поділ є досить умовним через взаємний вплив будь-якої глобальної проблеми на тенденції, інтенсивність і спрямованість розвитку інших проблем. Тому ГПБ треба розглядати як складну динамічну систему, розвиток якої значною мірою має спонтанний характер, є об'єктивним результатом соціального прогресу і характеризується значною динамічністю. Ідеться про зміну статусу і значення тих чи інших проблем, включення в систему все нових проблем. Зокрема, у середині 80-х років поширення СНІД мало відносно локальний характер, а сьогодні це захворювання увійшло до числа найбільшійших проблем людства. Сьогодні це глобальна проблема пандемії.

ГПБ суттєво впливають на систему міжнародних відносин, внутрішню та зовнішню політику держав, структуру та функції системи забезпечення національної безпеки, бо знищення людської цивілізації може настати не тільки в результаті світової війни. Воно можливе і за мирних умов, через нерозв'язання ГПБ. При цьому виникнення і загострення ГПБ стало результатом зростання масштабів матеріального виробництва і, відповідно, соціально-економічного розвитку. Проблеми безпеки, які зародилися в початковий період розвитку людства, набули з часом характеру, небезпечного для існування земної цивілізації. Інтенсивне загострення ГПБ відбулося в 60–80-х роках ХХ ст. Наприкінці 80-х під системою ГПБ стали розуміти сукупність життєво важливих, загальнолюдських проблем, нерозв'язаність яких становить загрозу для всього людства, а тому вимагає для свого розв'язання спільних зусиль міжнародного співтовариства.

Зазвичай розглядають такі ГПБ: енергетичну, сировинну, соціальну, інформаційну, технологічну, екологічну, епідемічну та розбросення. Основні ж напрями розв'язання цих проблем сформульовані в такому вигляді:

- недопущення світової ядерної війни та припинення гонки озброєнь;
- створення сприятливих умов для соціального розвитку та економічного росту;
- раціональне використання природних ресурсів і недопущення подальшої деградації навколишнього середовища;

- ефективне розв'язання енергетичної та продовольчої проблем;
- здійснення активної демографічної політики;
- більш активне освоєння світового океану та космічного простору;
- досягнення прогресу у сфері охорони здоров'я, науки, освіти та культури.

Складність розв'язання ГПБ зумовила необхідність пошуку адекватних відповідей на ситуацію, яка складається. Водночас, з одного боку – загострилися розбіжності всередині держав та між державами до рівня боротьби за виживання. Це одна із причин, чому в сучасному світі традиційне поняття "сила" поступово стало втрачати свій попередній воєнно-політичний зміст. Очевидно, що за таких умов колективність є ключовим чинником, урахування якого дає можливість цивілізації протистояти наслідкам власної руйнівної діяльності, загальмувати процес самознищення. З іншого боку, у геополітичному просторі сформувались цивілізаційні полюси, які мають кілька вимірів: економічний, інформаційний, науково-технологічний, воєнний, територіальний, сировинний, стабільність на соціальному та політичному рівнях, здатність адекватно змінюватися в мінливому світі тощо. Міжнародний порядок значною мірою базується на динамічній рівновазі між цими полюсами, що постійно нівелюються ГПБ.

Зазвичай під час вивчення та розв'язання проблем ПГБ-аналізу підлягають:

- невідтворювані та відтворювані джерела енергії, а також продовольства, які використовуються;
- сировинні (ресурсні) можливості;
- демографічна ситуація, стан здоров'я населення, наркомбізнес, алкоголізм, генетичні захворювання; тривалість життя, рівень самогубств, організована злочинність, рейтинг корупції, терор, біженці;
- ступінь інформатизації;
- наявні технології підвищеного ризику і високі технології;
- демографічний та технологічний тиск на довколишнє середовище, природокористування, охорону навколишнього середовища;

- ризик виникнення епідемій, епізоотій та епіфітотій;
- мобілізаційні можливості держави.

Через міждисциплінарний характер ПГБ можуть бути досліджені методами суспільних, природничих, технічних та воєнних наук, а питання про співвідношення між ГПБ та перспективами їх розв'язання для забезпечення національної безпеки є одним із пріоритетів державної політики. Водночас за своєю природою ГПБ такі та перебувають у такому стані, що їх розв'язання може бути лише протягом відносно довгого часу. Це можуть бути десятиріччя і навіть століття. При цьому важливо, що практично не можливо виокремити глобальну проблему, яка так чи так не була б пов'язана з економікою. Деякі ГПБ з'явилися у сфері економіки (енергетична, ресурсна). Інші не можуть бути розглянуті поза межами дії на них економіки (соціальна, екологічна). Деякі, хоча й виникли поза економікою, здійснюють значний вплив на економічний розвиток (роззброєння).

Під впливом ГПБ міжнародне співтовариство зі стану "холодної" війни переходить у якісно новий стан – боротьбу за виживання. Без розв'язання ГПБ забезпечити безпеку міжнародному співтовариству буде важко. Реакцією на ситуацію, що склалася, стало розроблення системи, яка мала б відносну універсальність в інтересах збалансованого розв'язання цих проблем. Сьогодні такою системою є ООН. Таким чином, характерною особливістю сучасного світового розвитку є активізація необхідності розв'язання ПГБ, які зачіпають людство загалом та кожну державу зокрема, концентрують у собі суперечності суспільного розвитку. Вищевикладене підтверджує коротка характеристика деяких ГПБ сучасності.

Глобальна проблема забезпечення енергетичної безпеки та виснаження природних ресурсів. Феномен енергетичної кризи, загострення енергетичної ситуації у світі викликав підвищений інтерес до проблем енергозбереження з боку більшості держав, міжнародних організацій, науково-дослідних закладів (організацій) та окремих учених. Очевидно, що в найближчій перспективі буде продовжуватися ріст світових потреб в енергії. Це пояснюється неможливістю досягти відносно задовільних умов життєзабезпечення людства без подальшого збільшення використання енергії. У процесі пошуку розв'язку енергетичної проблеми

міжнародне співтовариство вступило в період необхідності переходу від енергетики, яка базується на обмежених енергоресурсах, до енергетики на практично невичерпній основі (ядерна енергія, термоядерна енергія, енергія сонця, енергія вітру тощо). Проте аналіз світових запасів природного органічного пального (вугілля, нафта, природний газ) з урахуванням вартості їх видобування та використання свідчить, що вони будуть продовжувати відігравати вирішальну роль у світовому енергетичному балансі. Очевидно, насамперед будуть видобуватися найдешевші енергоресурси, а вже потім дорожчі. Це є причиною росту вартості енергії та призводить до виникнення конфліктів на ґрунті володіння районами видобування енергоносіїв.

Крім того, зростання енергоспоживання у провідних країнах та країнах, які розвиваються, є різним. Усе більшу стурбованість викликає стан саме в країнах, які розвиваються. Сьогодні на ці країни припадає значно менша частка світового енергоспоживання порівняно з розвиненими країнами. Можна очікувати, що в наступні десятиріччя центр вагомості глобальних енергетичних проблем з регіону розвинених країн зміститься до країн, які розвиваються. Останнє може призвести до конфліктів, які до цього часу за своїми масштабами не мали собі рівних. Це вимагає прийняття невідкладних заходів щодо своєчасної перебудови світового енергетичного господарства з метою уникнення зазначених конфліктів.

Прогнози фахівців свідчать, що розвіданих сьогодні запасів енергоносіїв (нафта, природний газ, вугілля, сланці) вистачить для задоволення потреб людства орієнтовно протягом 130 років. Потенційних запасів, які можуть бути використані людством, звичайно, значно більше. Здавалося б, цей факт має унеможлилювати виникнення конфліктів на цьому ґрунті в найближчі десятиріччя. Але енергетичні кризи не зникли, що підтверджує взаємозв'язок ГПБ з економічними процесами. Наприклад, різке подорожання нафти може бути викликане не фізичною нехваткою останньої. Воно може бути пов'язане з обмеженням доступу економічно розвинених країн до багатих світовими запасами джерел видобутку нафти, їхнім бажанням змусити країни ОПЕК створити на ринку рідкого палива тривалу перевагу пропозиції над попитом.

Не менш важливою глобальною проблемою сучасності стало катастрофічне *виснаження природних ресурсів*, починаючи від прісної води, біологічних ресурсів і закінчуючи корисними копалинами, тобто вилучення їх у процесі господарської діяльності людини в масштабах, що перевершують здатність природи до відновлення. Безумовно, невідповідність обсягу вилучення ресурсів і швидкості їх відновлення призводить до деградації природних систем (грунтового покриву, природних вод, атмосфери, ландшафтів тощо). Відбувається катастрофічне забруднення компонентів біосфери чужими природі речовинами (ксенобіотиками) та перевищення у ній гранично допустимих концентрацій звичайних речовин. При цьому спостерігається вкрай небажане підкислення ґрунтів через масоване використання мінеральних добрив та кислотних дощів, що містять велику кількість оксидів сірки та азоту, повсюдне цвітіння природних вод через надмірне надходження у водні об'єкти азоту і фосфору разом зі стоками і, як наслідок, порушення природних умов для життєдіяльності тварин і рослин, що, у свою чергу, призводить до скорочення *біорізноманітності*.

Людина систематично винищує біологічні види, які, на її думку, є "шкідливими" видами, або у процесі надмірної експлуатації природних ресурсів, через що за останні десятиліття зникла майже п'ята частина представників рослинного і тваринного миру. Це майже стільки, скільки природним шляхом їх вимерло в попередні геологічні епохи. Водночас варто зазначити, що, знищуючи природні місця проживання представників рослинного і тваринного світу, людина створює й нові території та умови, які дають поштовх новому видоутворенню, а також численним видам сільськогосподарських домашніх рослин і тварин. Тому біосфера загалом поки що перебуває в межах коливань її параметрів, які були до прояву активної діяльності людства. Але варто констатувати й те, що світове співтовариство не розробило ефективних механізмів протидії загрозливим тенденціям руйнування літосфери, атмосфери, гідросфери і виснаженню природних ресурсів загалом, що, очевидно, є загрозою існуванню людської цивілізації.

Крім того, ще донедавна оцінки спеціалістів доводили – розвіданих запасів переважної більшості різних видів мінеральної сировини буде вистачати протягом наступних століть. Ішлося

про видобуток як традиційними методами (перша стадія), так і в результаті збагачення руд (друга стадія). Ці оцінки стосувалися залізної руди, алюмінію, кремнію, магнію, титану, міді, цинку, марганцю, хрому, свинцю, нікелю й олова, на які припадає понад 99 % сучасної сировини, яка споживається.

Проте останнім часом такі прогнози суттєво помінялися. Світова економіка стала відчувати труднощі фізичного зростання, пов'язаного з обмеженими обсягами необхідної сировини. Проблема загострюється у зв'язку з розпадом федеративних, регіональних, поліетнічних і поліконфесійних країн, бо традиційні джерела сировини залишаються на території нових державних утворень.

Збільшення виробництва синтетичних і штучних матеріалів розв'язало проблему лише частково і не зменшило загострення сировинної проблеми. Ставка на сучасніші технології потребувала нових видів сировини, зокрема, рідкоземельних елементів, запаси яких у природі є дуже обмеженими.

3.2. Глобальні проблеми, зумовлені зростанням чисельності людської популяції, технологічним розвитком та екологічною безпекою

Зростання чисельності людської популяції як глобальна соціальна проблема. До цього часу на Землі проживало орієнтовно 80 млрд чоловік. При цьому поріг в один мільярд було подолано лише в кінці XVIII ст. Зростання чисельності людської популяції має нерівномірний характер. Зокрема, на початку XIX ст. чисельність людства становила 1,65 млрд чоловік, але впродовж XX ст. зросла майже в чотири рази і досягла понад 6 млрд, що дало підстави говорити про демографічний вибух. Зараз чисельність людства зростає переважно за рахунок країн, які розвиваються, й очікується, що до кінця поточного сторіччя відбудеться певна її стабілізація на рівні 10–12 млрд чоловік. Водночас частка населення світу, яке проживає у найбільш розвинутих країнах світу, збільшилася з 2/3 до 4/5.

Вважається, що зростання чисельності людської популяції є однією з першопричин багатьох негативних процесів на Землі.

Зокрема, наслідком демографічного вибуху стала значна зміна вікової структури населення, передусім зростання чисельності літніх людей, що, у свою чергу, з неминучістю спричинює зміни у структурі економіки, системі цінностей, призводить до якісних змін самої людини. Водночас сьогодні скорочується необхідність фізичної праці, збільшується тривалість працездатного періоду людини, а це значною мірою компенсує негативні наслідки скорочення частки молодого населення. При цьому середня тривалість життя людини неухильно збільшується, а зростання показника ВВП на душу населення в окремих країнах говорить про те, що якість життя населення підвищується.

Загальновідомо, що перенаселеність для біологічних видів, тобто стан екосистеми, за якого кількість особин виду перевищує гранично допустиму для цього середовища зазвичай супроводжується інтенсивною загибеллю представників виду, що врешті-решт приводить до відносної стабілізації їх чисельності, але в людському соціумі свої закони регуляції чисельності. Методи, що історично склалися, – війни, епідемії, екологічна експансія, нерівномірність розподілу доходів та голодування великої частини населення слаборозвинених країн тощо – поступаються місцем новим, більш гуманним методам, зокрема державному регулюванню чисельності сім'ї, впровадженню маловідходних та низькоенерговитратних виробництв. Деурбанізація, що намічається як процес протилежний урбанізації, розвиток екополісів також сприяють більш рівномірному розподілу навантаження на природні територіальні комплекси та відновленню екологічної рівноваги.

Очевидно, що руйнування природного середовища призводить до погіршенні здоров'я людей, яке є само по собі одним із об'єктивних показників якості цього середовища. Виявлено, що структура захворювань звичайно безпосередньо пов'язана з видами промисловості, яка переважає в певному регіоні.

Незважаючи на те, що потужність сільськогосподарського виробництва зростає і виробництво продовольства більш ніж подвоїлося, а споживання м'яса за цей період навіть потроїлось, у зв'язку з різко збільшеною чисельністю населення проблема недоїдання та голоду у XXI ст. залишається однією з гострих, оскільки площі сільськогосподарських угідь безперервно скорочуються. Масовий голод сьогодні насправді зустрічається рідше

і зазвичай є результатом надзвичайних обставин: війни, неврожаю, засухи, цунамі тощо, але кількість тих, що голодують, зростає майже на 20 млн. Очевидно, що розв'язання проблеми забезпечення продовольством людства безпосередньо залежить від зростання обсягу сільськогосподарської продукції, збільшення маловідходних технологій, удосконалення механізмів розподілу продовольства у глобальному масштабі.

Очікується, що населення планети буде продовжувати зростати. Зазначений ріст буде не повсюдним. Зокрема, чисельність населення знизиться в Європі. В європейській частині колишнього СРСР головними причинами зменшення чисельності населення стане: низький рівень народжуваності, висока смертність та перевищення еміграції над імміграцією. Державам Північної Африки та Близького Сходу, навпаки, загрожує демографічний вибух. Очікується, що населення цих регіонів подвоїться або навіть потроїться в найближчі 50 років. Головна причина – високий рівень народжуваності. У США ріст населення буде відбуватися за рахунок імміграції і має перевищити 400 млн осіб до 2058 року. Другим регіоном демографічного підйому є Китай, Індія та Центральна Азія.

Таким чином, кількість населення планети продовжує постійно збільшуватися. За прогнозами демографів до 2025 р. кількість земель перевищить 8 млрд. Чи зможе людство прогодувати себе в такому обсязі, у таких екологічних і політико-економічних умовах, коли вже сьогодні майже 40 країн Азії та Африки перебувають на межі голоду. Водночас тривалість життя людини зростає і в середньому становить 65 років. У розвинутих країнах вона наближається до 75 років (найменша тривалість життя в Сьєрра Леоне – 40 років, а найбільша в Японії – понад 80 років). Кількість країн з тривалістю життя понад 60 років збільшилася за останні 15 років з 98 до 120.

Є думка, що соціальна проблема додатково загостриться необхідністю виявлення механізмів поширення в народонаселенні планети генів спадкових захворювань, а також необхідністю запобігання збройним конфліктам у боротьбі за виживання. Конфлікт в Руанді, що був у 1994 р., підтверджує реальність такого прогнозу. Як відомо, конфлікт виник із причини голоду в єдинокровних племенах хуту і тутсі. Одночасно розробля-

ються нові методи та способи знищення людей. За останні п'ять тисяч років на планеті відбулося близько 14 тис. війн. У них загинуло понад 3 млрд чоловік. На одне сторіччя, прожите людством, припадає всього один тиждень мирного часу. Уже після 1945 р. на планеті відбулося близько 190 воєн. Разом із батьками воює до 200 тис. підлітків. Дехто із них в недалекому майбутньому може стати політичним лідером, прийти до влади, маючи психіку, зорієнтовану на конфліктне розв'язання об'єктивних суперечностей. Є підстави стверджувати, що на планеті і тепер точиться світова війна у формі сукупності воєнних конфліктів різної інтенсивності. Водночас геноцид приніс людству приблизно в чотири рази більше жертв, ніж всі війни ХХ ст. Найбільш небезпечним вважається камбоджійський політик Пол Пот, за часів правління якого щорічно знищувалося близько 8,2 % населення країни. Під час етнічних конфліктів в Боснії та Герцеговині (колишня Югославія) за попередніми даними було знищено тисячі ні в чому не винних мирних жителів, а в Руанді під час етнічного конфлікту – сотні тисяч. За даними експертів ООН кількість біженців сягнула за 30 млн чоловік, що само по собі є ГПБ. Зростає кількість бездомних.

Значну соціальну загрозу несе в собі високий рівень корупції держав. Орієнтовна ціна цієї хвороби – 80 млрд доларів на рік. Виявлено, що існує емпірична залежність між рівнем корупції та прямими іноземними інвестиціями, бо корупція – це фактично додатковий податок на бізнес. Кожне збільшення корупції на 1 % веде до скорочення інвестицій в країну орієнтовно на 5 %. Підтверджено також – ріст корупції призводить до збільшення в суспільстві жебрацтва, зниження рівня освіти, скорочення медичних послуг. Але найголовніше – корупція підриває політичну систему країни.

Наприкінці ХХ ст. стало відроджуватися піратство. Зафіксовані піратські напади характеризуються пограбуваннями, угонами суден, загибеллю та викраденням людей тощо. Статистика піратських нападів на морі свідчить про підвищення піратської активності. Особливо небезпечною є зона так званого трикутника, який лежить між Гонконгом, островом Лузон (Філіппіни) та островом Гаїнан (Китай). За даними Міжнародної організації судноплавства тут відбувається половина всіх піратських нападів.

До характеристик соціальної проблеми експерти зараховують також розповсюдження наркотиків та зростання алкоголізму. Соціологи обґрунтовують ріст алкоголізму як прояв суспільного суїциду – прагнення нації до самовбивства.

Трансформація етнічних конфліктів у громадянських війн – ще одна складова частина соціальної проблеми.

Глобальні проблеми, зумовлені технологічним розвитком.

Уміння як основа технології з'явилося два-три мільйони років тому. Тоді наші предки вперше здійснили прорив у цій сфері, навчившись виготовляти нескладні кам'яні та кістяні знаряддя праці. В обох випадках в основі вміння лежить комбінація двох основних компонентів – інтелектуального та фізичного. При цьому аналіз процесу розвитку технологій свідчить про наявність тенденції зростання ролі інтелекту в розвитку традиційних, а особливо в нових технологіях. Уже сьогодні в розвинених країнах частка їхнього інтелектуального капіталу в національному багатстві становить понад 50 %, а природно сировинних ресурсів та основних фондів – тільки 30 %.

Видатною віхою в технологічній історії людства став початок ХІХ ст., коли утворився союз науки, техніки та технології. З цього часу технологія швидкими темпами стала перетворюватися на вміння з необмеженими можливостями. Вершиною сучасної технології вважають створений фірмою ІВМ растровий тунельний мікроскоп. Він дозволяє бачити деталі до 0,01 діаметра атома і, як наслідок, збирати технічні пристрої, маніпулюючи окремими атомами. Проте технологічна проблема зберегла асиметричну природу. З одного боку, вона призводить до виникнення технологій підвищеного ризику, а з іншого – досягнення технологічної переваги над конкурентами для створення нових товарів і послуг. Перша частина проблеми знаходить своє підтвердження в таких катастрофах, як Бхопале (Індія), Савезо (Італія) і на Чорнобильській АЕС. Сюди ж можна зарахувати шість атомних підводних човнів з ядерними боеголовками, які перебувають на дні морів та океанів, затоплені в Балтійському та Чорному морях хімічні боеприпаси Другої світової війни. Друга частина повільно розвивалася одночасно зі зростанням торгівлі та комунікацій. На цей час за аналогією з інформаційною, вона набула характеру технологічної війни, втрати якої постійно зрос-

тають. Метою цієї війни є витіснення конкурента зі світового ринку. Основним засобом є промисловий шпіонаж, а об'єктом впливу – високі і критичні технології. Унаслідок цього продовжує зростати прірва між технологічно розвиненими країнами та країнами, які розвиваються.

Глобальні проблеми екологічної безпеки. Найбільш очевидні глобальні проблеми природного характеру є наслідком глобальних екологічних процесів. Сукупно вони відображають зміни природи, які зумовлені зростанням чисельності людської популяції, виснаженням природних ресурсів та забрудненням природного середовища. Аналіз цих змін дозволяє стверджувати, що насувається глобальна екологічна криза антропогенного походження, оскільки виявляються загрозливі тенденції руйнування літосфери, атмосфери та гідросфери.

У твердій оболонці Землі – *літосфері* – сьогодні спостерігається дедалі більша ерозія і засолення ґрунтів, які є одним із найважливіших природних ресурсів, оскільки забезпечують феномен родючості. Крім того, ґрунти є нейтралізатором для стічних вод. Загальна площа орних земель становить близько 10 % від площі суші, а пасовищ і сінокосів – 20 %, але резерви сільськогосподарських угідь безперервно скорочуються.

Зовнішня газова оболонка Землі – *атмосфера* – є своєрідним "скафандром" для Землі, оскільки вона є носієм тепла, вологи, захисником екосистем від згубного ультрафіолетового випромінювання, чинником фотосинтезу. Крім того, вона є велетенським резервуаром кисню. Водночас щорічно в атмосферу викидається, зокрема, 180 млн тонн оксиду вуглецю, 110 млн тонн оксиду сірки, 70 млн тонн отруйних газів, 700 тис. тонн сполук важких металів, 500 тис. тонн свинцю, 10 тис. тонн ртуті. Через це кількість кисню в ній зменшилася на 10 млрд тонн. Реальними загрозами для атмосфери є також порушення енергетичного балансу планети, що пов'язано не тільки зі значним виділенням вуглекислого газу, а й деформацією озонового шару через потрапляння у верхні шари атмосфери оксидів азоту, бромів та хлорорганічних з'єднань, а також кислотних дощів, які утворюються внаслідок взаємодії атмосферної вологи з продуктами неповного згорання палива на ТЕЦ, промислових підприємствах та в автомобільних двигунах.

Земля, як відомо, на три чверті вкрита водою. Вода є джерелом фотосинтезу та кисню, найважливішим розчинником неживої природи та продукції промислового і сільськогосподарського виробництва. Водночас водна сфера Землі (*гідросфера*) є найбільш вразливим компонентом навколишнього середовища. З розвитком промисловості, зокрема хімічної, нафтохімічної, целюлозно-паперової, склад води швидко погіршується, відбувається дестабілізація Світового океану. Сьогодні моря й океани заповнені мільярдами тонн твердих і побутових відходів та радіоактивними речовинами. Катастрофічно виснажуються та забруднюються джерела прісної води.

Не менш загрозливими та тісно пов'язаними із процесами, які відбуваються у літосфері, атмосфері та гідросфері, є процеси в найбільш динамічній сфері Землі – *біосфері*, яку утворюють сукупність живих організмів та неорганічних речовин, що формують середовище мешкання цих організмів. Біосфера схожа на гігантський організм, у якому за певних умов підтримується сталість фізико-хімічних та біологічних характеристик та стійкість його функцій. Але сьогодні у біосфері спостерігаються негативні явища глобального характеру, зокрема захворювання і загибель лісів (щорічно вирубується понад 3 млрд м³ деревини).

З огляду на викладене апокаліптичні пророкування вчених про неминучу катастрофу через глобальне потепління стали постійним елементом наукових та публіцистичних публікацій. Вони сходяться в одному – якщо не зменшити кількість викидів в атмосферу парникових газів, то наша планета в найближчі десятиріччя може нагрітися ще на 1...3,5 градуса Цельсія. Основними парниковими газами є двоокиси вуглецю, які утворюються внаслідок спалювання вугілля та нафти – основи промисловості всіх країн світу. Очікується, що це призведе до поступового підвищення майже на один метр рівня світового океану, змінення схеми випадання опадів, до поширення на північ тропічних захворювань тощо. Унаслідок відтоку прісної води від танучих льодів можлива і зміна напрямку теплої течії Гольфстрім з наступним похолоданням у Західній Європі, а отже, і катастрофічними кліматичними змінами. Водночас запровадження екологі-

чно безпечних технологій стримується величезними економічними витратами. Тому в XXI ст. однією із найгостріших проблем є екологічна.

Сьогодні основними факторами, які викликають шкідливі викиди в навколишнє середовище, є автотранспорт та теплові електростанції, що спалюють вугілля. Викиди оксидів сірки та азоту, попелу, виникнення на теплових електростанціях великої кількості вуглекислоти призводить до так званого теплого ефекту. Тому світова енергетична стратегія має передбачати кардинальну структурну перебудову енергетики. Зокрема, досягаючи цієї мети і намагаючись уникнути імпортової залежності щодо газу та нафти, Франція більше ніж 75 % енергетики перевела на використання ядерного палива.

В останні десятиріччя досить популярним є висновок про те, що подальше руйнування довкілля може стати катастрофічним для людини. Через відсутність економічного мислення та економічної культури людство в процесі господарської діяльності поставило себе на шлях самознищення.

3.3. Проблеми епідемічної безпеки, виникнення глобального збройного конфлікту, інформаційний і культурологічний вимір глобальних проблем безпеки

Проблеми епідемічної безпеки та виникнення глобального збройного конфлікту. За останні 5 тис. років людство втратило від епідемій понад 4,5 млрд чоловік. Водночас у 1980 р. ВОЗ оголосила про зникнення у світі віспи, а у травні 1996 р. виповнилося 200 років від першого успішного щеплення, зробленого Едвардом Дженнером. Поліомієліт повністю переможено в 145 країнах світу. Проказа поступово зникає. Проте в результаті зростання джерел екологічних небезпек з'явилися нові мутації вірусів, раніше невідомі науці. У разі зникнення одних інфекцій з'являються нові, більш небезпечні. Відкрито понад 30 нових інфекційних захворювань. Зокрема, у 1992 р. відкрито новий холерний вібріон, який поширюється країнами Південно-Східної Азії. У 1993 р. у США виявлено клас ханта вірусів, які

викликають у людей легеневий синдром, який, за різними оцінками, призводить до смерті в 50–90 % випадків. Можливо, COVID-19 є одним із різновидів цих вірусів. Крім того, на планеті щорічно фіксується понад 300 тис. випадків захворювання венеричними хворобами, не рахуючи СНІД. При цьому в Україні захворюваність на туберкульоз зросла в 1,5 раза, сифіліс – у 15 разів, СНІД – у 35 разів.

Досить актуально залишається і проблема запобігання глобальному збройному конфлікту. Зокрема, з часів укладення першого в історії мирного договору (у 1496 р. до н. е. між общинами Середньої Греції і Фессалії), який уперше встановив правила ведення війни, на землі відбулося 14 тис. війн. Під час Другої світової війни із числа військовослужбовців та цивільного населення з обох боків загинуло понад 54 млн чоловік і близько 300 млн було поранено. Сьогодні ж на одного вбитого військовослужбовця припадає в середньому до дев'ять мирних громадян. Тобто цивільне населення стало заручником збройної боротьби. Зараз тільки країни НАТО витрачають на військові потреби понад 1 трлн дол. США. При цьому зростання витрат на ці потреби відбувається на тому самому рівні, що й зростання ВВП. Очевидно, що в разі зменшення витрат на оборону наша планета стане спокійнішим місцем. Але військові конфлікти та громадянські війни в різних куточках планети, які відбуваються одночасно, переконують у тому, наскільки важко цього досягти.

Є чимало проблем і на шляху до зниження рівня ядерного протистояння. Головною метою міжнародних домовленостей у цій сфері має бути зниження загрози використання ядерних озброєнь, а не просто їх кількісне скорочення. Періодичні випробування ядерної зброї Пакистаном та Індією всупереч виключно негативної реакції на це світового співтовариства – яскраве тому підтвердження.

Інформаційний вимір глобальних проблем безпеки. Сьогодні не виникає сумніву щодо зростання ролі та місця інформації в забезпеченні національної безпеки. Під впливом потоків інформації всі сфери життя набувають нових якостей. Одночасно зростає й потенційна вразливість суспільних процесів від можливого негативного інформаційного впливу. Інформація стала фактором, здатним призвести до широкомасштабних аварій, во-

енних конфліктів та поразки в них, дезорганізації державного управління, фінансових органів і наукових центрів тощо. Тому інформація стала вважатися стратегічним національним ресурсом, одним із головних багатств держави. Під впливом інформації всі сфери життя суспільства набувають нових якостей, передусім гнучкості та динамічності. При цьому світовий обсяг виробництва інформаційної техніки й інформаційних продуктів вимірюється трильйонами доларів. У технологічно розвинених країнах це виробництво посідає перше місце за обсягом та за кількістю зайнятих у ньому людей.

Розгляд проблеми забезпечення інформаційної безпеки з позицій системного підходу дозволяє виокремити чотири групи інформаційно-технологічних небезпек для суспільства та держави, які мають глобальний характер та обумовлені досягненнями науково-технічного прогресу.

Перша група пов'язана з інтенсивним розвитком нового виду зброї – інформаційної. Вона здатна ефективно впливати на психіку людей й інформаційно-технологічну інфраструктуру держави. Аналіз дозволяє стверджувати про значні можливості щодо програмування поведінки окремих людей завдяки використанню психотронних засобів та комп'ютерних банків даних. Є підстави стверджувати, що майбутні війни будуть вестись із застосуванням високотехнологічних та біотехнічних систем – як ефективніших та економічно вигідніших.

Друга група – це новий вид соціальних злочинів. Він передбачає використання досягнень сучасних інформаційних технологій: махінації з банківськими операціями; комп'ютерне хуліганство; незаконне копіювання технологічних рішень тощо. Тобто в цій сфері комп'ютер став перспективним знаряддям злочинності.

Третя група проявляється у можливості здійснення тотального контролю (нагляду) над життям, настроями, планами громадян, роботою політичних організацій, загалом над населенням країни з використанням сучасних інформаційних технологій. Ці технології дозволяють накопичувати, зберігати і використовувати величезні масиви даних щодо здоров'я, соціальної активності, політичних намірів, зв'язків, фінансових справ населення тощо, що є великою загрозою демократичним підвалинам організації суспільного життя.

Четверта група небезпек полягає у використанні інформаційних технологій у політичній боротьбі. Зростання впливу ЗМІ на перебіг та зміст політичних процесів, функціонування механізму влади – одна з домінант сучасного суспільного розвитку. Боротьба за контроль над новими засобами, інформаційними структурами і ресурсами, їх використання для обліку та обробки суспільної думки стали центральною проблемою політичного життя суспільства і держави. Тому економічно розвинені країни намагаються захопити в країнах, які розвиваються, контроль над інформаційними процесами. Мета – перетворення інформації на політичний та ідеологічний фактор свого впливу для реалізації своїх національних інтересів в інших країнах.

Водночас основними складниками інформаційної глобалізації є:

- соціально-економічний та науково-технічний процес створення оптимальних умов для задоволення інформаційних потреб та реалізації прав громадян, органів державної влади, органів місцевого самоврядування, організацій, громадських об'єднань на основі формування і використання інформаційних ресурсів;

- науково-технічна революція, яка є сукупністю якісних змін у техніці, технологіях та організації виробництва, що здійснюються під впливом наукових досягнень і винаходів, які мають вирішальне значення для підвищення якості соціально-економічних умов життєдіяльності суспільства;

- посилення значення достовірного знання у всіх видах людської діяльності;

- підвищення міри інформування суспільства та формування суспільної свідомості на основі науково обґрунтованої картини світу, що оточує нас;

- комп'ютеризація та всесвітній розвиток систем управління і зв'язку.

Унаслідок розвитку та розповсюдження інформаційних технологій з'явилась низка викликів та реальних загроз розвитку земної цивілізації, передусім:

- поглиблення прірви між розвиненими країнами та країнами, що розвиваються, а також наростання відставання країн із традиційними індустріальними економіками від постіндустріальних країн;

- виокремлення у всіх країнах світу груп людей, пов'язаних з інформаційними технологіями, та відособлення їх у своєрідне автономне "інформаційне співтовариство";

- стрімке перетікання інтелектуальних ресурсів у найбільш розвинені країни та концентрація інформаційно-комунікаційного потенціалу в державах постіндустріального типу та ТНК;

- уповільнення, а в деяких випадках призупинення науково-технічного прогресу в країнах, які не належать до групи постіндустріальних країн, та зростання у них економічних труднощів, соціальної і культурної деградації.

У прикладному аспекті інформаційна глобалістика пов'язана з діяльністю щодо прийняття та реалізації політичних та управлінських рішень як реакція на умови, що складаються у "віртуальному" світі, оскільки метою інформаційної глобалістики є досягнення, підтримка, утримання, зміцнення та розширення влади (впливу) постіндустріальних країн та потужних ТНК.

Ця мета переважно досягається шляхом послаблення або усунення конкурентів, завоювання, утримання та розширення тотального контролю над життєво важливими для розвитку ресурсами, які частково або повністю містяться в інформаційному просторі. При цьому може використовуватися досить значний арсенал сил і засобів, основу якого становлять насамперед "інформаційні" засоби та форми дії на співтовариства, що конкурують. Серед них, зокрема, інформаційні технології, інформаційна зброя, різні прийоми і способи інформаційно-психологічного впливу, інформаційна експансія, інформаційне протиборство (інформаційна війна). Цей арсенал постійно доповнюється різними формами і засобами ідеологічного та культурного впливу, економічним, політичним, дипломатичним, а за необхідності й військовим тиском на конкурентів.

Культурологічний аспект небезпеки глобальних процесів сучасності. Культурний конфлікт є критичною стадією взаємодії між культурами та соціальними групами, особистостями, національними (етнічними) меншинами як носіями культурної спадщини. Ця стадія спричинена неприйняттям або зіткненням цінностей, світоглядних настанов, традицій, способів життя сторонами, що конфліктують. Такі конфлікти різної інтенсивності є неминучими з розвитком глобалізаційних процесів. При цьому

форми та способи прояву культурних конфліктів можуть бути різними – від психічного стану особистості до релігійних і громадянських війн. Тому вони зазвичай відрізняються від інших конфліктів особливою гостротою та безкомпромісністю. Засобом запобігання культурним конфліктам є своєчасне вирішення суперечностей на перших стадіях його розгортання та активне формування недогматичної свідомості, для якої ідея культурного поліморфізму, тобто принципової багатозначності простору глобальної культури й неможливості визнання єдиного правильного культурного канону буде природною й очевидною.

Водночас варто акцентувати увагу на тому, що масові трудові та політичні міграції, інтенсивна взаємодія між носіями різних етнокультурних і релігійних традицій, розмивання вікових культурних бар'єрів, вплив ЗМІ на населення, інформатизація сучасного суспільства, прискорення урбанізації в більшості країн світу спричинили появу маргінальних особистостей, маргінальних груп і, відповідно, маргінальної культури. Маргінальна культура – це культура, яка перебуває на межі різних культурних світів або в опозиції до культурної спільноти, що є автохтонною на певній території. Маргінальна особистість належить одночасно до двох соціальних груп, не зливаючись з жодною з них. Зіткнення ціннісних настанов культур, яке відбувається у свідомості маргінальної особистості, є формою вияву конфлікту соціальних груп.

Таким чином, глобалізація взаємозв'язків має великі можливості для модернізації країн, що розвиваються, але вона може загострити наявні культурні конфлікти між державами, релігійними конфесіями тощо. Вплив глобальних процесів на культуру сучасного світу можна проаналізувати на прикладі діалектичного взаємозв'язку двох тенденцій, а саме: тенденція до уніфікації культур (універсалістська тенденція) та тенденція усвідомлення та збереження культурної самобутності народів (партикуляристська тенденція). Метою *універсалістської тенденції* є формування деякої культурної цілісності, яка складається з множини культурних світів, тобто для неї характерним є засвоєння досвіду інших культур, зазвичай ліберальних цінностей та західного способу життя. На європейському континенті результатом цієї

тенденції стали динамічні процеси міграції, консолідації, європейської інтеграції і, як наслідок – уніфікації культурного життя. Водночас ці процеси викликають побоювання в багатьох регіонах світу та опір насадженню всезагальних стандартів, які інтерпретуються прихильниками універсалістської тенденції як європейські стандарти. Ці побоювання не безпідставні, оскільки чимало країн сучасного світу зазнають посиленого впливу на свою культуру західного способу життя та масової культури. Це спричиняє невдоволення і критику широких верств населення на адресу урядів своїх держав, які не перешкоджають так званій вестернізації. Тому суть *партикуляристської тенденції* полягає у намаганнях зберегти ідентичність національних культур, забезпечити їх уособлений, незалежний та своєрідний розвиток. Зазначені вище тенденції сьогодні існують, а їх протистояння виявляється як на мікро-, так і на макрорівні, тобто як у межах взаємодії держав, так і світових цивілізацій.

ГЛАВА 4. Особливості, етапи формалізації, невизначеність, ризик і конфліктність планування у сфері забезпечення національної безпеки

4.1. Особливості процесу планування у сфері забезпечення національної безпеки та етапи його формалізації

Особливості процесу планування у сфері забезпечення національної безпеки. Фахівці приділяють багато уваги розроблюванню та впровадженню ефективних методів і моделей стратегічного планування у різних сферах життєдіяльності суспільства та держави. Це сприяє систематизації знань щодо суб'єктів та об'єктів управління, формуванню логіки раціонального використання наявних ресурсів для досягнення визначених цілей. Проте традиційно найбільша їхня увага зосереджена на проблемах планування, характерних для бізнесу (економіки, і значно менша – на особливостях планування у сферах національної безпеки і оборони. Водночас, незважаючи на розмаїття методів планування, що відрізняються послідовністю, змістом етапів, сукупністю критеріїв, які використовуються, тощо, усі вони передбачають процедуру формування та вибору прийнятних варіантів управлінських рішень у процесі планування.

Імовірна природа та взаємозалежність процесів, які здійснюють вплив на реалізацію національних інтересів, неможливість створити ідеально адекватні моделі, які описували би можливі ситуації у сфері забезпечення національної безпеки, також зумовлюють необхідність формування управлінських альтернатив на деякому інтервалі можливих рішень. Це дозволяє підвищити якість планування у сферах національної безпеки і, таким чином, гнучкість та надійність публічного управління, зокрема, оперативно переорієнтувати ресурси в контексті змін безпекової ситуації. Таким чином, формування альтернатив управлінських рішень є одним із завдань планування у зазначених сферах та засобом підвищення його обґрунтованості та інформативної насиченості.

Проекти управлінських рішень у сфері національної безпеки зазвичай мають за мету зміну можливостей держави й узагальнюють результати аналізу засобів, способів і резервів для реалізації національних інтересів. Розробляючи їх, треба врахувати низку чинників, зокрема, вимоги чинного законодавства, ресурси, що виділяються на реалізацію рішень, та неоднозначність оцінок процесів, які впливають на умови реалізації національних інтересів. При цьому принципово важливими є вимоги до вихідної інформації з боку особи, яка приймає остаточне рішення (час та форма надання, погодження з іншими суб'єктами планування, тощо).

Щоб розробити обґрунтовані альтернативні рішення під час планування, важливим є залучення ширшого кола аналітиків та експертів. Це, зокрема, зумовлено необхідністю з'ясування причинно-наслідкових зв'язків між факторами, які беруться до уваги у плануванні, виконання системного аналізу наявних ресурсів та можливих взаємодій суб'єктів і об'єктів управління у сфері національної безпеки. Головним завданням аналітиків і експертів є з'ясування тенденцій розвитку управлінських ситуацій та підготування відповідних пропозицій і коментарів. При цьому особливого значення виконання цих завдань набуває в умовах трансформації середовища реалізації національних інтересів, коли необхідно забезпечити взаємозв'язок пізнавальної і перетворювальної функцій аналітичної діяльності. Перша уособлює єдність емпіричної та теоретичної інформації й об'єднує, зокрема: спостереження, судження, аналіз, синтез, дедукцію, індукцію, моделювання. Перетворювальна функція передбачає, що людина активно впливає на навколишню дійсність та на її обриси в майбутньому. Тому створення робочої групи із кваліфікованих фахівців та експертів та належна організація їхньої роботи є необхідною умовою формування обґрунтованих проектів управлінських рішень під час планування у сфері національної безпеки.

Накопичений досвід свідчить, що під час планування має бути від трьох до дев'яти альтернативних проектів для забезпечення конкуренції між ними. Максимальна кількість зумовлена психофізіологічними можливостями фахівців щодо системного аналізу та стратегічного осмислення варіантів, а також

вимогами щодо мінімізації витрат ресурсів на опрацювання кожного з них.

Застосування *системного аналізу* покликане забезпечити вибір раціональних альтернатив за наявності проблем, які важко піддаються структуризації через складність та неповноту інформації, що зазвичай існує за планування у сфері національної безпеки. Тому під час системного аналізу будь-яка проблема розглядається як система взаємопов'язаних та взаємообумовлених елементів, їхніх властивостей, а процедура аналізу передбачає кілька етапів, зокрема:

- постановка завдання (визначення об'єкта дослідження, постановка цілей, формулювання критеріїв для вивчення об'єкта та управління ним);
- виокремлення системи, яка підлягає вивченню, та її структуризація;
- створення загальної моделі системи, яка досліджується (параметризація, виявлення залежностей між введеними параметрами, схематичне описання системи шляхом виокремлення її складників і 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. Це дозволить чітко сформулювати та виконати поставлені завдання дослідження, зокрема дати оцінку наслідків реалізації обраних альтернатив у майбутньому. З огляду на сказане системний аналіз оперує досить широким рядом змінних (внутрішніх і зовнішніх), спрямований на віддалену перспективу і, таким чином, заохочує творче мислення. Проте, оскільки існує високий ступінь невизначеності, виникає необхідність дослідження потреб, ризиків, можливостей розвитку держави в умовах, що безперервно змінюються. Тому методологію системного аналізу треба використовувати, коли розробляються альтернативні рішення щодо стратегічного планування у сфері забезпечення національної безпеки та під час вибору варіанта, що надається особі, яка приймає остаточне рішення. Зазвичай треба підготувати:

- оптимістичний варіант, що відповідає досягненню максимально можливого рівня національної безпеки;

- песимістичний варіант, що зберігає наявний рівень національної безпеки;
- раціональний проєкт рішення, що надається керівництву для прийняття остаточного рішення.

З огляду на сучасну динаміку змін умов формування та реалізації національних інтересів, важливою є безперервність системного аналізу. Цього можна досягти шляхом поєднання можливостей інформаційно-комунікаційних технологій та інтелектуального потенціалу кваліфікованих фахівців, а також експертів із питань забезпечення національної безпеки. Саме дотримання цих умов гарантує, що своєчасно буде прийнято якісні рішення під час стратегічного планування, а не поширені у вітчизняній практиці "політичні доцільності та домовленості", які породжують волюнтаристські імпровізації щодо визначення та реалізації національних інтересів. Іншими словами, на вітчизняних теренах часто проєкт рішення, що надається керівництву для прийняття остаточного рішення (у формі концепції, доктрини, стратегії, плану тощо), обирається не на основі результатів системного аналізу. Крім того, через ідеологічні, професійні чи інші уподобання та інтереси до його остаточної редакції найближчим оточенням особи, яка приймає рішення, можуть бути внесені зміни, які можуть суттєво змінити саму суть поданого проєкту рішення. Унаслідок цього прийняте рішення не буде адекватним реаліям формування і реалізації національних інтересів. Тому робоча група, яка розробляла альтернативу, має здійснювати її наукове супроводження до прийняття остаточного рішення уповноваженою на це особою.

Сутність пошуку альтернатив у "широкому" та "вужькому" інтервалі за планування у сфері забезпечення національної безпеки. Недостатня структурованість проблем, які виникають під час планування у сфері національної безпеки, зумовлює необхідність розробляти управлінські альтернативи у, так би мовити, "широкому" та "вужькому" інтервалах умов реалізації національних інтересів. При цьому пошук альтернатив доцільно починати в "широкому" інтервалі, оскільки він ураховує закономірності, особливості, спрямованість державної політики України. На цьому етапі необхідно використовувати системний підхід, який дозволяє з'ясувати взаємозв'язок елементів

об'єкта планування, виявити резерви за окремими і загальними показниками його діяльності тощо. Серед альтернатив у "широкому" інтервалі можуть бути такі:

- збереження незмінною чинної державної політики України у сфері національної безпеки та ресурсів на її впровадження;
- збереження незмінною зазначеної політики, але з метою підвищення її ефективності передбачити ті чи інші зміни в структурі та обсягах ресурсів, необхідних для її реалізації;
- розроблення нової політики за збереження принципів її формування та ресурсів щодо її впровадження;
- розроблення нової політики за можливої зміни тих чи інших принципів або ресурсів, необхідних для її впровадження.

Альтернативи можуть відрізнятися значним рівнем невизначеності. Водночас їх детальне опрацювання дозволяє забезпечити відбір найбільш раціональних та несуперечливих варіантів управлінських рішень у плануванні. Тому надалі для обраної альтернативи з урахуванням притаманних для неї цільової функції, змінних, критеріїв, обмежень має бути здійснено пошук та вибір альтернатив у "вужькому" інтервалі. Пошук та вибір альтернатив у ньому є деталізацією альтернатив "широкого" набору. Цей етап передбачає виконання операцій, аналогічних "широкому" інтервалу. Водночас рішення щодо альтернатив на цьому етапі приймають на основі *ситуаційного аналізу*, який передбачає використання як стратегічних, так і тактичних підходів.

Таким чином, загальним для описаної вище процедури пошуку альтернативних управлінських рішень за планування у сферах національної безпеки є пошук та відбір таких, які відповідають ресурсним і правовим обмеженням та дозволяють забезпечити прийнятний (бажаний) рівень національної безпеки або перевищити його за мінімальних витрат. При цьому основними елементами такої процедури є:

- визначення (уточнення) сукупності національних інтересів (цілей);
- інтервал планування (довгострокове, середньострокове, короткострокове);
- визначення (уточнення) множини небезпек національним інтересам та їхніх характеристик (вид, інтенсивність, можливі наслідки тощо);

- оцінювання інтервалу поточного рівня національної безпеки;
- прогнозування імовірного (за тих чи інших умов) рівня національної безпеки: оптимістичного (максимально можливо-го); прийнятного (найбільш імовірного); песимістичного (міні-мально допустимого);
- системний аналіз обмежень для суб'єктів державного уп-равління, від яких залежать їхні можливості в контексті реаліза-ції національних інтересів, зокрема щодо виділених ім ресурсів та обмежень, зумовлених прийнятими політичними рішеннями та вимогами чинного законодавства.

Етапи формалізації процесу планування у сфері забезпе-чення національної безпеки. Описаний пошук альтернатив під час планування у сферах національної безпеки у "широкому" та "вузькому" інтервалі та його елементи є певними етапами опра-цювання інформації. Ідеться, зокрема, про стан об'єкта управ-ління, умови формування множини альтернатив і їх оцінювання, тобто існує послідовність опрацювання інформації, у якій мож-на виокремити відносно самостійні етапи. Серед них: блок – "вхідні дані"; блок – "аналіз ситуації"; блок – "формування аль-тернатив"; блок – "вибір альтернатив".

Призначенням блоку "вхідні дані" є збір та системний аналіз достовірної інформації, необхідної для планування у сферах наці-ональної безпеки. У блоці "аналіз ситуації" має оцінюватися до-статність наявної інформації та придатності її для цілей плану-вання у контексті необхідності всебічного описання умов форму-вання та реалізації національних інтересів, а також тенденцій їх-нього розвитку. Особливістю цих блоків є те, що вони об'єднують інформаційні входи, пов'язані із зовнішнім середовищем, тобто містять інформацію щодо об'єкта управління, яка дозволяє охар-актеризувати ситуацію, яка склалася на певний момент часу. Ре-зультатом їх функціонування є інформація, яка визначає доціль-ність її подальшого використання для планування у блоці "фор-мування альтернатив" та блоці "вибір альтернатив".

Блок "формування альтернатив" призначено для формування альтернативних рішень як реакції на умови формування та реалізації національних інтересів. Призначенням блоку "вибір аль-тернатив" є вибір найкращого (раціональної) із можливих варіан-тів (виходячи із того чи іншого критерію оптимальності).

Таким чином, у кінцевому підсумку у процесі планування у сферах національної безпеки кожний наступний блок зазнає впливу попереднього. При цьому, виходячи із призначення блоків, можна визначити цілі, основні завдання щодо опрацювання інформації, а також кінцеві результати їх функціонування на кожному етапі планування, а саме:

- блок *"вхідні дані"*: ціль – пошук необхідної інформації, перевірка її на достовірність та агрегування; основні операції – ретроспективний аналіз джерел, статистичний та експертний аналіз інформації; кінцевий результат функціонування блоку – упорядкування, класифікація, факторизація інформації;

- блок – *"аналіз ситуації"*: ціль – аналіз ступеня ризику, ступеня невизначеності та ступеня конфліктності інформації; основні операції – імовірнісна оцінка, рандомізація, рефлексивний аналіз інформації; кінцевий результат функціонування блоку – уточнення упущень, суперечностей, непевності інформації;

- блок – *"формування альтернатив"*: аналіз інтересів, цілей, визначення (уточнення) пріоритетів, напрацювання альтернатив стратегічних рішень; основні операції – легітимізація альтернатив, їх ранжирування; кінцевий результат функціонування блоку – порівняння альтернатив;

- блок – *"вибір альтернатив"*: вибір міри ефективності, визначення корисності, пошук сфери компромісів для вибору альтернатив; основні операції – політична та прагматична оцінка альтернатив щодо репрезентації національних інтересів (цілей); кінцевий результат функціонування блоку – вибір та максимізація результатів рішення щодо тієї чи іншої альтернативи.

Для вибору альтернативи, яка зводить до мінімуму можливі втрати в ситуації, яка склалася (або може настати), визначаються граничні умови допустимих альтернатив, які є результатом взаємодії блоку – *"формування альтернатив"* та блоку – *"вибір альтернатив"*.

Можливі втрати для національної безпеки під час вибору альтернативи значною мірою залежать від реакції середовища на обраний варіант. З огляду на це будь-яка альтернатива, запропонована під час планування стратегії дій у сферах національної безпеки і оборони, має передбачати оцінювання наслідків у разі її реалізації.

Крім того, завжди є настанови (вимоги), які визначають можливі засоби та способи досягнення певних цілей. Саме вони визначають критерій вибору раціональної альтернативи, а відтак і відповідної стратегії дій щодо її реалізації. У цьому проявляється специфіка формування альтернативних рішень та вибір із них раціонального за планування у сферах національної безпеки. Наприклад, ієрархія національних інтересів та прийняті політичні рішення накладають суттєві обмеження на формування та вибір альтернатив у контексті їхньої значущості для забезпечення національної безпеки.

Таким чином, описаний підхід щодо формалізації планування у сферах національної безпеки дозволяє побудувати модель цього процесу. Ця модель, якщо її розглядати в контексті пошуку та вибору альтернативних рішень, досить подібна до моделі інформаційного супроводження процесу розроблювання та прийняття управлінського рішення у сфері національної безпеки. Загалом же будь-які методи і моделі, використані за планування у цій сфері, мають забезпечити однозначність та несуперечливість (чіткість) інформації передусім щодо:

- критеріїв відбору альтернатив;
- початкового, прийняттого та бажаного рівня національної безпеки та динаміки його змін на деякому часовому інтервалі;
- обмежень, зумовлених критичним рівнем національної безпеки, тобто таким рівнем, за якого відбуваються незворотні деструктивні процеси, що порушують цілісність та ідентичність суспільства як соціального організму та держави як суспільно-політичного інституту;
- оцінки ймовірних джерел (суб'єктів) небезпек та можливостей (матеріальних, фінансових, політичних та інших) щодо забезпечення національної безпеки.

Водночас варто зазначити, що під час моделювання процесів, у яких активну участь беруть люди, принципово неможливо зробити повний математичний опис поведінки окремо взятої людини, адже її дії завжди визначаються факторами раціонального та ірраціонального характеру. При цьому поведінку значної групи людей можна певною мірою спрогнозувати, оскільки ймовірність їхньої поведінки описується законом великих чисел.

Проте, коли рішення приймаються окремими людьми, що й є специфічною рисою публічного управління та адміністрування, цей закон не спрацює. Крім того, управлінські ситуації, які виникають у процесі забезпечення національної безпеки зазвичай є нетривіальними та потребують системного аналізу значного масиву різноманітної інформації. Вона від ситуації до ситуації може дуже змінюватися за обсягом та структурою. Тому необхідно ставитись досить обережно до рекомендацій, отриманих у результаті математичного моделювання планування у сферах національної безпеки.

Водночас застосування математичних методів як засобу підтримки під час розроблювання та прийняття рішень щодо планування у сфері національної безпеки є доцільним. Наприклад, перспективною є розробляти імітаційні інформаційно-аналітичні та математично-експертні моделі, які об'єднали би в єдину систему використання математичних методів і висококваліфікованих фахівців та експертів, які володіють знаннями та практичними навичками щодо зазначеного планування. У цьому разі завдяки використанню логіки мислення людини стає можливим моделювання пошуку раціональних управлінських альтернатив без математичної формалізації усіх можливих впливів на цей процес тих чи інших факторів.

4.2. Природа невизначеності, ризику, конфліктності та їх урахування під час планування у сфері забезпечення національної безпеки

Природа невизначеності та її врахування під час планування у сфері забезпечення національної безпеки. Якість рішень, які приймаються під час планування у сфері національної безпеки, залежить від урахування значної сукупності факторів (політичний режим, форма державного устрою, система національних інтересів, можливості держави, аналогічна інформація щодо інших країн тощо). Водночас у сучасних умовах обсяг та суперечливість інформації, що надходить до учасників планування,

зростає швидше, ніж вони встигають її опрацювати, тому існує її *надлишковість*. З іншого боку, детальне опрацювання такої інформації часто є невиправданим, бо завжди є вимоги щодо термінів та економічності її опрацювання. Таким чином, з одного боку, необхідне *фільтрування* інформації, а з іншого – забезпечення її достовірності. Це призводить до того, що у процесі планування національної безпеки рішення приймаються в умовах *ризиків, конфлікту та невизначеності*. Часто ця "тріада" доповнюється і так званою *політичною доцільністю*.

Джерела, причини та наслідки надлишковості інформації, а отже, необхідності фільтрувати її, яка виникає під час планування у сферах національної безпеки, можуть бути різноманітними. Проте з'ясування їхньої сутності та врахування її має принципове значення, оскільки зумовлює *обмеження планування*. Наприклад, будь-яка суперечливість та нечіткість нормативно-правової бази породжує об'єктивну невизначеність, бо з'являються додаткові труднощі, коли необхідно однозначно визначитися щодо небезпек національним інтересам, можливих засобів і способів їх нейтралізації. Вона може мати і "суб'єктивний" характер, наприклад може бути результатом недостатньої чіткості завдань планування або ж у ситуації, щодо якої особи, які приймають рішення, не можуть покластися на вироблені роками стереотипи (досвід). Для відносно молодих незалежних країн такі ситуації є типовими, адже, плануючи заходи у сфері національної безпеки, багато рішень вони приймають, так би мовити, "вперше". Часто це відбувається в умовах змінювання ціннісних орієнтацій суспільства, державних інститутів, політичного керівництва держави, а також потужного впливу з боку інших країн. Звичайно, за цих умов так звані вольові політичні рішення часто є необхідністю. Наприклад, в Україні багато принципових рішень щодо забезпечення національної безпеки приймалися саме таким чином. Це означає, що політичні пропозиції були більш визначальними, ніж результати наукового аналізу проблем забезпечення національної безпеки в різних її вимірах (економічних, культурологічних, воєнно-політичних тощо).

Досить часто невизначеність може бути пов'язана з оцінкою інформації, коли йдеться не про нестачу, а про її розпорощення

(розшарування). Наприклад, це ситуація, коли всі стани об'єкта управління однаково ймовірні, що фактично рівнозначне повній відсутності інформації про нього. Можна, звичайно, вважати, що припущення про рівноймовірність гіпотез, які висувуються, наприклад, припущень щодо настання тих чи інших подій, є жорсткими. Іншими словами, вважати, що насправді є певний спектр імовірностей настання цих подій, які, залежно від аналізу наявного масиву інформації, і визначають доцільність прийняття того чи іншого управлінського рішення. Ідеться про спектр імовірностей від близьких до нуля до одиниці. Проте і в цьому разі невизначеність зберігається, оскільки часто, усупереч здоровому глузду, припущення, імовірність здійснення якого велика, несе в собі мало корисної інформації. Водночас інформація, отримана від підтвердження малоїмовірного припущення, є, навпаки, дуже цінною для забезпечення національної безпеки.

Прикладом може бути ситуація, коли є те чи інше альтернативне рішення, але доцільність його прийняття є незначною через низьку ймовірність настання небажаної події, що зумовлює необхідність такого рішення. Проте насправді врахування саме цієї альтернативи має найбільшу актуальність (доцільність) для забезпечення національної безпеки, ніж інші. Зокрема, імовірність війни завжди незначна, проте всі країни вимушені постійно здійснювати стратегічний аналіз будь-якої інформації, яка підтверджує навіть малоїмовірне припущення щодо її настання та приймати відповідні рішення, спрямовані на зміцнення обороноздатності держави.

Окремий вид невизначеності зумовлений тим, що в завданнях, пов'язаних із забезпеченням національної безпеки, ключове місце посідає прогноз, а він пов'язаний з необхідністю будувати деяку прогностичну модель. Майже до кінця ХХ ст. багато фахівців у сфері планування були переконані, що завжди можна побудувати таку модель і, володіючи сучасною обчислювальною технікою та знаючи попередній стан об'єкта управління, точно спрогнозувати його майбутній стан в довгостроковій перспективі. Проте напрацювання, отримані в теорії нелінійних процесів та теорії хаосу, показали, що для суспільних процесів це далеко не так.

Перша проблема щодо побудови адекватної суспільним процесам прогностичної моделі полягає в її складності, оскільки розмір фазового простору, тобто кількість змінних параметрів, які можна піддати ґрунтовному аналізу та вивченню під час моделювання, не може перевищувати 10. Це одна із причин, чому за планування у сферах національної безпеки кількість альтернативних рішень не повинна перевищувати дев'яти. Суть другої проблеми в тому, що навіть незначні похибки під час оцінювання попереднього стану об'єкта управління та змінних, які його визначають, (наприклад, факторів, які визначають рівень національної безпеки), дають з часом непропорційні значні відхилення від прогнозованої проєкції його очікуваного стану в перспективі. Величина цих відхилень залежить від глибини прогнозу. Тобто майбутній стан об'єкта управління не визначається однозначно минулим, проєкція його змін не є гладкою, а причинно-наслідкові зв'язки між попереднім та наступним станами не є стійкими. Тому логічна конструкція типу "якщо...то", яка лежить в основі канонічних математичних моделей і яка, як здавалось донедавна, дозволяла давати "науково" обґрунтовані прогнози – не спрацьовує в соціальних системах. У таких системах часто відбуваються події, причинно-наслідкові зв'язки яких мають випадковий характер.

Викладене вище є однією з причин того, що соціальні теорії зазвичай більш-менш успішно пояснюють минуле, а от прогнози, які ґрунтуються на цих теоріях, часто не здійснюються. Справді, сьогодні, поки теорія створюється, ситуація змінюється так, що екстраполяція проєкції розвитку соціальної системи та знання, накопичені в межах теорії, не відображають реальну траєкторію розвитку системи, тобто не дозволяють описати її майбутній стан. Неготовність і неадекватність реагування національних урядів на фінансові, політичні та інші кризи, які були останнім часом, є підтвердженням сказаного.

Таким чином, прогнозуючи стан об'єктів управління, під час планування у сфері національної безпеки треба враховувати, що наступний стан не є результатом пропорційно-лінійної зміни попереднього. 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. Урешті-решт, змінюються національні інтереси та наміри політичного керівництва щодо їх реалізації, геополітичне та гео економічне середовище, що також породжує значні труднощі щодо зниження рівня невизначеності інформації, отриманої в результаті прогнозування стану об'єктів управління.

Невизначеність може бути й наслідком відсутності достовірних даних, необхідних для прийняття рішення. Для зниження рівня невизначеності варто здійснити пошук додаткової інформації, попередньо визначивши (з урахуванням необхідних витрат, необхідних на її пошук та опрацювання), вимоги щодо неї. У цьому разі важливо мати "інформаційне описання" імовірних критичних ситуацій, пов'язаних із забезпеченням національної безпеки. Це дозволить: звузити межі невизначеності; у разі виникнення таких ситуацій зосередити увагу на аналізі їхнього впливу на національну безпеку; в умовах дефіциту часу оперативно прийняти відносно обгрунтоване управлінське рішення. У цьому разі ключова роль у "знятті" невизначеності інформації належить розвідці. Саме вона має забезпечити необхідною інформацією вище керівництво держави для прийняття відповідних рішень у сферах національної безпеки. Водночас варто зазначити, що навіть унікальна інформація тільки тоді має цінність, коли вона використовується для прийняття важливих рішень керівництвом держави. На жаль, історія має приклади, коли дуже важливі рішення щодо забезпечення національної безпеки приймалися без врахування отриманої розвідувальної інформації (навіть особливої важливості). Як не дивно, але нерідко 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. Цьому сприяють особисті контакти (не випадково зараз стали досить популярними бесіди керівників держав, так би мовити, "без галстуків", "за закритими дверима" тощо). Важливим є і вплив найближчого оточення (радіників, керівників адміністрації тощо) та діяльності ЗМІ. Тому

часто рекомендації та пропозиції національних розвідок, дипломатичних відомств, експертів переважаються думкою керівника держави про тенденції розвитку тих чи інших процесів у країні та світі, яка формується у нього в контексті приязні (неприязні) до керівника іншої держави, найближчим оточенням, під ракурсом подання тих чи інших фактів у ЗМІ тощо.

На цікаві парадокси "нестиковки" результатів діяльності розвідки та експертно-аналітичного середовища з іншими елементами стратегічної ланки управління вказує чимало фахівців. Наприклад, чим більш цінну та нестандартну інформацію доповідають вищому політичному керівництву, тим більша ймовірність того, що вони її не сприймають та не враховують, коли приймають відповідні управлінські рішення.

Значна частка невизначеності інформації у стратегічному плануванні НБ зумовлена також інформаційною протидією держав, пріоритети зовнішньої політики яких є далекими від національних інтересів країни. Вона може набути масштабів інформаційно-психологічної війни та передбачати проведення спецоперацій, які мають за мету дезінформацію політичного керівництва та населення держави. Суттєвим чинником стає й організація комплексного психологічного тиску на учасників планування у сферах національної безпеки для чого, зокрема, активно залучаються:

- "незалежні" експерти НУДО, які щедро підтримуються закордонними грантами, та представники вітчизняних "незалежних" ЗМІ;
- експерти різноманітних неурядових міжнародних організацій (починаючи від тих, хто опікується розвитком демократії та закінчуючи тими, на знаменах яких написані екологічні гасла);
- амбіційні керівники політичних партій (рухів), які активно утримуються за рахунок зовнішньої фінансової та інформаційної підтримки та які часто заявляють про опозицію до влади та чинного порядку речей;
- вітчизняні фахівці, які через механізми грантової підтримки залучаються до участі в різноманітних дослідженнях, конференціях, програмах обміну досвідом тощо для підготовки рекомендацій та пропозицій щодо розв'язання проблем, які стосу-

ються забезпечення національної безпеки, але в контексті інтересів країн-грантодавців;

- представники державних інститутів інших країн, які залучаються за необхідності для отримання бажаного для цих країн результату планування у сферах національної безпеки і оборони.

Природа ризику та його врахування під час планування у сфері забезпечення національної безпеки. Суперечливість та можлива недостовірність інформації, яка використовується для планування у сферах національної безпеки, не дозволяє повністю виключити елемент невизначеності в опрацьованих вихідних даних цього планування. Тому будь-яке управлінське рішення у разі його реалізації об'єктивно породжує певний ризик можливих збитків (втрат) у контексті реалізації національних інтересів. Це має бути оцінено та враховано заздалегідь (до прийняття рішення). При цьому величина ризику залежить від ієрархічного рівня управління, на якому приймається рішення. Зазвичай більший ризик існує на вищому рівні управління. На цьому рівні сукупність подій, що мають причинно-наслідкову природу, значно більша, ніж на нижчих рівнях управління. Тому випадковість утворення рядів другого типу, тобто рядів стохастичних подій більша. Проте загалом не варто пов'язувати ризик тільки з настанням несприятливих подій. Можливі стохастичні за природою події, які є сприятливими для національної безпеки, але це не змінює суті сказаного.

Величина ризику також суттєво залежить від якості та повноти опрацьованої інформації. Тому він є більшим за розв'язання *тривалих* проблем, на які зазвичай спрямовують зусилля на стратегічному рівні управління. Звичайно, це також призводить до зростання величини ризику в разі реалізації (чи не реалізації) того чи іншого рішення, коли плануються заходи у сферах національної безпеки на стратегічному (загальнодержавному) рівні управління. У кінцевому підсумку помилки, які були допущені на загальнодержавному рівні управління, можуть мати тяжкі наслідки для національної безпеки. Вони можуть призвести до кризових і навіть надзвичайних ситуацій у зазначених сферах.

Окремо варто зазначити, що чим вищий ієрархічний рівень управління, тим менше при підготуванні управлінських рішень та оцінюванні ризиків їх реалізації можна розраховувати на ефективність застосування математичного моделювання, бо звужуються

можливості структурувати проблему, яка потребує розв'язання. Крім того, для отримання у процесі моделювання оцінки ризику в разі реалізації того чи іншого рішення потрібно мати *постійній* набір умов прийняття цього рішення та можливість повторити певну кількість експериментів (за тих самих умов). Проте для соціальних систем це є значною проблемою, адже умови не можуть бути постійними в сучасному динамічному світі, а в міру просування на вищий рівень управління зростає імовірність неврахування тих чи інших чинників, які описують ці умови.

Природа конфліктності та її врахування під час планування у сфері забезпечення національної безпеки. Значний вплив на планування у сферах національної безпеки спричинює конфліктність, тобто зіткнення протилежних інтересів і поглядів учасників планування та тих, які зацікавлені в його результатах. Це призводить до певних ускладнень та ситуацій, у яких кожна сторона займає позицію, несумісну з інтересами іншої. Загалом конфліктність може бути зумовлена різними конфліктами: між індивідами та групами; в організації та між організаціями; економічними, політичними, соціальними, ідеологічними, міжнаціональними та міжнародними. Тому зазвичай виокремлюють соціальні конфлікти між:

- органами державної влади та суспільством (проблема легітимності);
- різними гілками державної влади;
- органами державної влади та окремими інститутами політичної системи (партіями);
- представниками владних структур, яких влаштовує чинна політична система, та опозицією, яка намагається змінити цю систему;
- органами державної влади і місцевого самоврядування та індивідом.

Очевидно, ці конфлікти здійснюють негативний вплив на якість планування у сферах національної безпеки, особливо коли існує ситуація несумісності позицій, суперечливості інтересів і поглядів сторін конфлікту, основою якої є ціннісні орієнтації суб'єктів конфлікту.

Таким чином, рівні невизначеності інформації, яка використовується під час планування, ризику можливих втрат для наці-

ональних інтересів у разі прийняття того чи іншого рішення та конфліктності між учасниками планування, визначають ситуації, у яких приймаються рішення, та їх можливі наслідки. Тому альтернативи мають бути оцінені в категоріях невизначеності, ризику та конфлікту. Для цього доцільно здійснити аналіз різних їх комбінацій, які характерні для тих чи інших альтернатив. При цьому показники, які визначають ступінь (міру) невизначеності, ризику та конфліктності, не є постійними величинами. Тому множина управлінських ситуацій під час підготування та вибору альтернативних рішень у сферах національної безпеки може бути значною. Водночас найбільш складними є ситуації, коли для альтернатив, які розглядаються, характерними є:

- максимальний ризик, невизначеність і конфліктність;
- максимальна конфліктність і невизначеність;
- максимальна конфліктність і максимальний ризик;
- максимальна невизначеність і максимальний ризик.

Загалом же доцільно побудувати ієрархію ситуацій для вибору альтернатив із використанням критерію оперативності (своєчасності) реагування на небажану зміну умов, у яких відбувається реалізація національних інтересів. Зокрема, з огляду на цей критерій часто доцільніше прийняти рішення в умовах максимальної невизначеності, ніж втрачати час на зниження рівня невизначеності та пошуки більш оптимального рішення. Наприклад, це може бути ситуація, коли є впевненість, що потенційна загроза вже переросла в реальну загрозу. За такої ситуації потреби у прийнятті більш оптимального рішення може не бути, а от у разі його несвоєчасного прийняття можна стикнутися із ще більшими небезпеками для національних інтересів або втратити частину потенціалу, що ускладнить виконання завдань щодо забезпечення національної безпеки.

Таким чином, розроблювання та вибір альтернативних рішень (сценаріїв) завжди відбувається в умовах невизначеності, ризику, конфлікту, рівні, джерела та причини яких можуть бути різними. Водночас з'ясування їх є важливим завданням, яке має виконуватися з урахуванням критерію оперативності реагування на загрози реалізації національних інтересів.

Запитання для самоконтролю:

1. Якими є місія та цілі стратегічного планування?
2. Яку характеристику проблем формування понятійно-категорійного апарату стратегічного планування у сфері забезпечення національної безпеки можна дати?
3. Які принципи стратегічного планування існують?
4. Як здійснюється системний аналіз геополітичної ситуації?
5. Яка роль належить сценаріям майбутнього у стратегічному плануванні?
6. У чому полягає сутність футурологічного підходу до розроблення сценаріїв майбутнього на прикладі прогнозів Римського клубу?
7. Яким є зміст футурологічних прогнозів Е. Тоффлера, І. Валлерстайна, С. Гантінгтона?
8. У чому полягає сутність стратегічного підходу до розроблення сценаріїв майбутнього?
9. Що таке контент-аналіз як метод сценарного планування?
10. Що таке методи сценарного планування, засновані на інтерв'ю?
11. У чому полягають методи сценарного планування, засновані на часових обмеженнях, інтуїтивні та генеративні методи?
12. Які методи сценарного планування, орієнтовані на "акторів" та наслідки, ви знаєте?
13. Які існують системні методи сценарного планування?
14. Чим характеризується вплив глобальних процесів на національну безпеку?
15. У чому суть глобальної проблеми забезпечення енергетичної безпеки та виснаження природних ресурсів?
16. Чому зростання чисельності людської популяції є глобальною соціальною проблемою?
17. Які глобальні проблеми зумовлені технологічним розвитком?
18. У чому полягають глобальні проблеми екологічної безпеки?
19. У чому суть проблеми епідемічної безпеки та виникнення глобального збройного конфлікту?
20. Яким є інформаційний вимір глобальних проблем безпеки?
21. Чим характеризується культурологічний аспект небезпеки глобальних процесів сучасності?
22. Які особливості має процес планування у сфері забезпечення національної безпеки?
23. Як відбувається пошук управлінських альтернатив у "широкому" та "вузькому" інтервалі за планування у сфері забезпечення національної безпеки?

24. З чого складаються етапи формалізації процесу планування у сфері забезпечення національної безпеки?

25. У чому полягають причини невизначеності за планування у сфері забезпечення національної безпеки та які можливості її врахування існують?

26. Які ризики існують за планування у сфері забезпечення національної безпеки та чи можливо їх урахувати?

27. Якими є причини конфліктності за планування у сфері забезпечення національної безпеки та як їх урахувати?

Видавничо-поліграфічний центр
"Київський університет".
Версія не для друку

Теми самостійних робіт (рефератів):

1. Характеристика проблем формування понятійно-категорійного апарату стратегічного планування у сфері забезпечення національної безпеки.
2. Аналіз принципів стратегічного планування та їх взаємозв'язку.
3. Чинники, які визначають якість системного аналізу зовнішнього середовища у сфері стратегічного планування.
4. Концептуальні засади складання сценаріїв майбутнього для стратегічного планування.
5. Сутність та приклади застосування футурологічного підходу до розроблювання сценаріїв майбутнього.
6. Сутність та приклади застосування стратегічного підходу до розроблювання сценаріїв майбутнього.
7. Сукупність системних методів сценарного планування та їх застосування під час розроблювання сценаріїв майбутнього.
8. Аналіз динаміки впливу глобальних процесів на національну безпеку.
9. Аналіз впливу глобальної проблеми забезпечення енергетичної безпеки на національну безпеку.
10. Аналіз впливу глобальної проблеми виснаження природних ресурсів на національну безпеку.
11. Аналіз впливу зростання чисельності людської популяції на національну безпеку.
12. Аналіз впливу технологічного розвитку на національну безпеку.
13. Аналіз впливу глобальної проблеми екологічної безпеки на національну безпеку.
14. Тенденції динаміки ризику глобального збройного конфлікту та його вплив на національну безпеку.
15. Аналіз впливу на національну безпеку інформаційного складника глобальних проблем безпеки.
16. Аналіз впливу на національну безпеку культурологічного складника глобальних процесів сучасності.
17. Чинники, які визначають особливості стратегічного планування у сфері забезпечення національної безпеки.
18. Чинники, які визначають доцільність формалізації стратегічного планування у сфері забезпечення національної безпеки.
19. Природа невизначеності за стратегічного планування у сфері забезпечення національної безпеки та можливості її врахування.
20. Природа ризику за стратегічного планування у сфері забезпечення національної безпеки та можливості його врахування.
21. Причини виникнення конфліктних ситуацій у процесі стратегічного планування у сфері забезпечення національної безпеки та можливості їх врегулювання.

Список використаної літератури:

1. *Валлерстайн И.* Конец знакомого мира: Социология XXI века / И. Валлерстайн. – М. : Логос, 2004. – 368 с.
2. Геополітичний аналіз та прогнозування : навч. посіб. / Г. П. Ситник, В. Ф. Смолянюк, М. М. Шевченко ; за заг. ред. Г. П. Ситника. – К. : НАДУ, 2014. – 210 с.
3. Глобальна та національна безпека / В. І. Абрамов, Г. П. Ситник, В. Ф. Смолянюк та ін. ; за заг. ред. Г. П. Ситника. – К. : НАДУ, 2016. – 784 с.
4. *Горбулін В. П.* Стратегічне планування: вирішення проблем національної безпеки : монографія / В. П. Горбулін, А. Б. Качинський. – К. : НІСД, 2010. – 288 с.
5. *Кан Г.* Методи системного аналізу / Г. Кан, І. Манн. – Санта Моника, Каліфорнія : RAND. 1957. – 178 с.
6. *Линдгрєн М.* Сценарное планирование. Связь между будущим и стратегией / М. Линдгрєн, Х. Бендхольм. – М. : ЗАО "Олимп-Бизнес", 2009. – 256 с.
7. *Мінцберг Г.* Зліт і падіння стратегічного планування / Г. Мінцберг. – К. : Вид-во Олексія Капусти, 2008. – 412 с.
8. *Орєл М. Г.* Теоретичні основи державного управління у сфері політичної безпеки : монографія / М. Г. Орєл. – К. : Поліграф Плюс "Ц-СІ", 2019. – 320 с.
9. Про державне стратегічне планування : Проект Закону України. URL: <https://me.gov.ua/Documents/Download?id=bdbf5c62-2499-4f5c-8cc1> (дата звернення: 15.02.2021).
10. Публічне управління та адміністрування у сфері національної безпеки (системні, політичні та економічні аспекти): словник-довідник / уклад. С. П. Завгородня, М. Г. Орєл, Г. П. Ситник ; за заг. ред. Д. В. Нєліпи, Є. О. Романєнка, Г. П. Ситника. – К. : Видавець Кравченко Я. О., 2020. – 380 с.
11. *Рингланд Дж.* Сценарное планирование для разработки бизнес-стратегии / Дж. Рингланд. – М. : Вильямс ІД, 2008. – 560 с.
12. *Ситник Г. П.* Публічне управління у сфері національної безпеки: підручник / Г. П. Ситник, М. Г. Орєл ; за заг. ред. Г. П. Ситника. – К. : Видавець Кравченко Я. О., 2020. – 360 с.
13. *Тоффлер Э.* Третья волна / Э. Тоффлер. – М. : ООО "Изд-во АСТ", 2002. – 781 с.
14. *Форрестер Дж.* Мировая динамика / Дж. Форрестер. – М. : Наука, 1978. – 167 с.
15. *Хантингтон Э.* Столкновение цивилизаций / Э. Хантингтон. – М. : ООО "Изд-во АСТ", 2003. – 603 с.

Розділ 2

ДЕТЕРМІНАНТИ ФОРМУВАННЯ СТРАТЕГІЙ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

ГЛАВА 5. Потенціал держави та індикатор її могутності як детермінанти стратегії національної безпеки

5.1. Поняття "потенціал держави" та методи оцінювання могутності держави в контексті забезпечення національної безпеки

Зміст поняття "потенціал держави" в контексті забезпечення національної безпеки. Кожна держава має різні можливості щодо реалізації своїх національних інтересів. З огляду на це актуальним є дослідження суті поняття "потенціал держави". Словники дають різні визначення поняття "потенціал". В одному випадку йдеться про ступінь потужності чогось, сукупність засобів, необхідних для чого-небудь, а в інших – про джерела, можливості, засоби, запаси, які можуть бути використані для виконання певних завдань, досягнення певної цілі, про можливості окремої особи, суспільства, держави в деякій області. При цьому заслуговує на увагу пропозиція С. Мосова, суть якої в тому, щоб розглядати, наприклад, потенціал системи управління як сукупність: сил, засобів, знань, навичок та моделі поведінки. При цьому під поняттям "сили" розуміються підлеглі організації (відомства, адміністративні органи, виробничі об'єднання тощо), під поняттям "засоби" – матеріальні та грошові засоби, засоби споживання, під "знаннями" – рівень теоретичної і практичної підготовки керівництва, під "навичками" – уміння керівництва виконувати цілеспрямовані дії з високим рівнем результативності, а під "моделлю поведінки" – способи дій керівника на основі "досвіду" в умовах ситуації, що склалася. Крім того, розрізняють різні види потенціалу держави, а саме: бойовий, воєнно-

економічний, воєнний, демографічний, духовно-моральний, інтелектуальний, науково-технічний, науковий, миру, національної безпеки, стримування агресора, соціальний, технологічний, економічний, трудовий, експортний, а також промисловий та морально-політичний. Загалом же:

- під потенціалом розуміються деякі можливості (ресурси, запаси, засоби) для досягнення цілі;
- розрізняють різні види потенціалу держави;
- вважається, що той чи інший вид потенціалу можна вимірювати (оцінювати) певними показниками (індикаторами) та що міць (могутність) держави залежить від потенціалу держави, а отже, можна припустити, що її максимальний рівень (теоретично) збігається з потенціалом держави.

Крім того, потенціал держави – це величина кінцева, бо обмеженими є ресурси, від яких залежать можливості (економічні, науково-технологічні та інші). Тому під потенціалом держави щодо забезпечення національної безпеки розуміється деяка сукупність можливостей (різних видів потенціалу). Постає запитання, а чи можливо якимось чином *кількісно* оцінити (виміряти) *сумарний* потенціал держави чи її потенціал щодо забезпечення національної безпеки? Є підстави стверджувати, що так. Проте розв'язання цієї проблеми потребує широкомасштабних і поглиблених наукових досліджень, зокрема обґрунтування системи показників (індикаторів) та методик їх обрахунку. Підтвердженням сказаного може бути, наприклад, факт розроблення експертами ЄС методики кількісної оцінки стану демократії в постсоціалістичних країнах. Методика враховує складники, які досить важко піддаються кількісному вимірюванню, а саме: політичний процес, громадянське суспільство, незалежність масмедіа, публічне управління та інші. Про це також свідчать розроблені математичні методи оцінювання могутності держави.

Математична модель оцінювання могутності держави Г. Кліффорда. Розв'язання проблеми кількісного оцінювання могутності держави, від якої безпосередньо залежить її національна безпека, має тривалу наукову традицію. Залежно від світоглядних позицій, географічних і геополітичних факторів держави можна виокремити західноєвропейський і східний підходи до

оцінювання могутності держави. Зокрема, у 50-х роках ХХ ст. директор центру міжнародних досліджень К. Кнорр визначав національну міць як поняття, що містить волю до боротьби, якість урядового планування і компетентність у прийнятті рішень у воєнний час, а також економічний потенціал⁷. У 1960 р. професор Кембриджського університету Г. Кліффорд запропонував математичну залежність, яка опосередковано враховувала зазначені вище змінні⁸:

$$P = N(L + C + I + M), \quad (1)$$

де P – могутність держави; N – ядерний потенціал; L – територія; C – населення; I – індустриальний базис; M – обсяг військових ресурсів.

Оскільки метод оцінювання могутності держави розроблявся в умовах "холодної війни", коли ядерний потенціал був наріжним камінням обороноздатності країни, то головним складником виразу (1) є ядерна потужність.

У 1963 р. професором, консультантом міністерства військово-морських сил держдепартаменту США Д. Стінгером з метою розроблення нових кількісних критеріїв оцінювання ефективності міжнародної діяльності було введено комбінований показник національних можливостей. Він містив три сукупності параметрів, що дозволяли прогнозувати національні можливості на короткострокову, середньострокову і довгострокову перспективу. Параметри короткострокової перспективи визначалися військовою потужністю, що включала військові витрати, чисельність військових сил. Середньострокова перспектива визначалася рівнем виробничої діяльності (виробництвом чавуну і сталі, споживанням електроенергії), а довгострокова – демографічними факторами (чисельністю населення, рівнем урбанізації)⁹.

⁷ Knorr K. The Power of Nations. New York, 1975.

⁸ Пастухов А. Л., Мелешко Ю. В. Комплексная безопасность: подходы к методологии индикативного анализа. *Экономическая наука сегодня*. 2018. Вып. 8. С. 204–212.

⁹ Качинський А. Б., Молоченко Д. Р. Індикатор могутності держави – важливий інструмент системного аналізу та стратегічного планування у сфері національної безпеки. *Системні дослідження та інформаційні технології*. 2016. № 1. С. 17–25.

У 1965 р. професор фізики Берлінського технічного університету В. Фуке ввів багатоваріантний коефіцієнт, який дозволяв отримати показник національної могутності держави на підставі трьох змінних: чисельність населення, виробництво енергії, виробництво сталі, що відображають матеріальні (кількісні) показники¹⁰.

Алгебраїчна модель оцінювання могутності держави Р. Клайна. У 1975 р. учений з Джорджтаунського університету США Р. Клайн запропонував для оцінювання "сукупної потужності" держави (розрахунку могутності держави) керуватися такою алгебраїчною моделлю:

$$P = (C + E + M) (S + W + PI), \quad (2)$$

де P – "сукупна міць" (потужність) держави; C – сума коефіцієнтів чисельності населення та площі території держави; E – економічна міць (потужність); M – військова міць (потужність); S – стратегічна ціль держави (коефіцієнт національної стратегії); W – сила переконання (цілеспрямованості) політичного керівництва держави, його здатності повести за собою не тільки населення, але й союзників (державна воля); PI – бажання населення підтримувати обрану державою стратегію.

Оцінка могутності держави згідно з наведеною моделлю передбачає широке використання експертних оцінок. При цьому для оцінювання території держави до уваги береться лише площа продуктивних земель, а як узагальнений показник економічної потужності приймається величина валового національного продукту (ВВП). Для більш точного ранжування держав під час оцінювання економічної потужності пропонується порівняти п'ять базових галузей: енергетики, промисловості, сільського господарства, торгівлі та запаси корисних копалин. Щодо військової потужності, то вона оцінюється за двома компонентами збройних сил – стратегічними ядерними силами та силами загального призначення.

У кінцевому підсумку "сукупна міць" (потужність) держави – це число, обраховане експертами з урахуванням "конкретної по-

¹⁰ Михайлов В. С., Єфімова В. В. Рейтингові оцінки у військовій сфері: методологія і практика. *Університетські наукові записки*. 2018. № 67–68. С. 381–392

тужності" ($C + E + M$) та сумарного коефіцієнта ($S + W + PI$). Найбільші труднощі полягають саме в його визначенні (теоретично подвоює або зводить до нуля сумарну величину "конкретної потужності" держави). Тому недоліками цього методу є такі:

- показники національної стратегій та державної волі є суб'єктивними оцінками;
- методика не дозволяє прогнозувати зміну національної могутності на перспективу, тобто є статичною;
- формула (2) не враховує показників технічного і наукового рівня розвитку країни.

Водночас метод Р. Клайна став стартовою сходинкою для подальшого розвитку методології комплексного оцінювання могутності держави, наприклад у працях заступника держсекретаря, експерта Ради національної безпеки США Ешлі Телліс та інших учених з корпорації RAND¹¹. Підхід отримав подальший розвиток щодо показників, які беруться до уваги (зазвичай не більше ніж 20 показників, які визначають експертним шляхом) та щодо методів обчислення інтегрального показника "сукупної потужності" держави. Головне, що дозволяє описаний підхід, – це визначити ранг кожної країни, яка розглядається, у контексті могутності держави в регіоні чи у світі.

Моделі Г. Кліффорда та Р. Клайна поєднує те, що оцінки могутності держави не відображають реального стану. Яскравим прикладом такої невідповідності став СРСР, який мав високі оцінки могутності, але розпався в результаті загострення внутрішніх проблем. Це дозволяє припустити, що, крім загально-вживаних показників національної могутності (ВВП, чисельність населення, рівень економічного зростання тощо), треба розглядати й інші, наприклад, здатність до впровадження інновацій, стан соціальних інститутів, відносини держава – суспільство, якість освіти тощо.

Китайські та японські підходи до оцінювання могутності держави. Китайські розробки з оцінювання могутності держави переважно застосовувалися Академією військових наук КНР, зокрема Х. Шофеном, який присвятив цьому чимало праць.

¹¹ Михайлов В. С., Єфімова В. В. Рейтингові оцінки у військовій сфері: методологія і практика. *Університетські наукові записки*. 2018. № 67–68. С. 381–392.

Маючи за основу праці Р. Клайна, китайські вчені розробили оригінальну методикау оцінювання могутності держави, яка складається з восьми основних факторів і 64 показників. Ідеться про такі фактори, як: національні організаційні можливості; військові можливості; економічні можливості; рівень розвитку науки і технологій; дипломатичні можливості; рівень культури та освіти; географічне положення; природні ресурси. Водночас метод має суттєвий недолік: отриманий за допомогою цієї методики результат не має чіткого фізичного змісту і ставить під сумнів достовірність отриманих оцінок.

Японський підхід також ґрунтується на методі Р. Клайна, проте до коефіцієнта C у формулі (2) додається рівень володіння природними ресурсами. Економічні можливості включають не тільки валовий національний продукт, але й щорічне зростання, рівні промислового виробництва, розвитку сільського господарства та бізнесу. Крім того, було додано показники, що відображають можливості як внутрішньої, так і зовнішньополітичної діяльності. Проте і цей підхід зазнав критики з боку наукового співтовариства. Зокрема, серед недоліків називалася обмеженість запропонованих для оцінювання показників, а для окремих – їхня антинауковість.

Крім зазначених математичних методів і підходів, існує багато менш відомих методів оцінювання могутності держави. За їх допомогою можна визначити лише порядок ранжування держав. На оцінках позначаються суб'єктивність думок дослідників і відсутність єдиного наукового підходу. Непоодинокими є й факти "припасування" результатів досліджень через незадоволеність замовників. Для цього в розрахунки вводилися коригувальні показники, що остаточно руйнували будь-яку їх логіку. Тому сьогодні не існує єдиного методу оцінювання могутності держави.

5.2. Система показників для розрахування оцінки могутності держави та її взаємозв'язок із потенціалом системи забезпечення національної безпеки

Система показників для розрахування оцінки могутності держави. Застосовуючи відомі моделі оцінювання могутності держави або їх удосконалюючи, не кажучи про розроблення нових, не варто вдаватися до спокуси вимірювати всі величини, що потрапляють у поле зору. Лише після розгляду проблеми метрологічного забезпечення оцінювання могутності держави можна окреслити межу, до якої варто збільшувати кількість параметрів моделі. Водночас огляд літературних джерел показав, що могутність держави залежить від двох складників: первинного, або базового (територіально-географічний і демографічний параметри), і вторинного, або динамічного (воєнний, воєно-економічний, економічний, фінансовий параметри). Значущість базового складника залежить від коефіцієнта науково-технічного прогресу держави, що змінює як середовище існування людини, так і можливості її впливу на потенційну могутність держави. Динамічний складник могутності держави зараховують до вторинних факторів, оскільки вона безпосередньо залежить від політичної активності керівництва держави.

З огляду на викладене доцільним є вживати термін "індикатор могутності держави" (ІМД). Його значення майже таке саме, що й "оцінка", з тією відмінністю, що під індикатором у цьому разі розуміється оцінка, яка має напрям змін. Тобто один край шкали вважається більшим або інтенсивнішим порівняно з другим. Коли ж є згода щодо того, який край шкали вважати кращим, а який гіршим, то виникає і соціальний інтерес до втручання з метою запровадження змін на краще.

Кількість використовуваних показників має певну межу і значною мірою залежить від цілей оцінювання. Там, де це можливо, оцінювачу слід намагатися застосовувати показники, які вже перевірені практикою і їх достовірність доведено. Вони не просто з більшою імовірністю будуть надійними і достовірними, а й дають змогу використати результати попередніх дос-

ліджень. Зазвичай у системі параметрів має бути врахована базова компонента: площа території, чисельність населення, очікувана тривалість життя та коефіцієнт народжуваності, індекс розвитку людського потенціалу. Базову компоненту треба доповнити параметрами динамічного складника, такими як розмір ВВП, частка промисловості у ВВП, енергоозброєність держави, загальні витрати державного бюджету, витрати державного бюджету на науку, частка зайнятого населення, частка населення, зайнятого у промисловості.

Щоб урахувати вплив розвитку інформаційних технологій на могутність держави, доцільно також розглядати індекс розвитку інформаційно-комунікаційних технологій, що розраховується Міжнародним союзом електрозв'язку ООН на основі 11 характеристик, які визначають рівень освіченості населення, доступність інформаційних технологій, рівень використання новітніх технологій тощо.

До системи показників для розрахування оцінки могутності держави ("індикатора могутності держави") мають входити також параметри, що характеризують військову могутність держави: витрати держбюджету на національну оборону, загальна чисельність збройних сил, експорт озброєння та військової техніки, а також наявність на озброєнні держави в бойовому стані танків, вертольотів та літаків, кораблів, субмарин, артилерійського озброєння, мінометів та реактивних систем залпового вогню.

Таким чином, ІМД є певним кількісним дескриптором, утвореним з певного набору простих змінних, який можна використати під час кількісного аналізу факторів, які є визначальними для формування стратегій національної безпеки. При цьому аналіз цих змінних, виконаний науковцями, дозволив дійти висновків, що:

- рушійною силою могутності держави є її територія, яка не залежить від інших факторів;
- важливими складовими частинами ІМД є також населення і тривалість життя;
- не менш значущими виявилися такі фактори, як ВВП та витрати державного бюджету на національну оборону.

Ці елементи є визначальними для формування значущості багатьох факторів. Проте вони, своєю чергою, залежать від того,

як функціонує держава – розвивається економіка чи ні, упроваджуються реформи чи ні тощо. При цьому повністю залежними змінними, котрі найменше впливають на інші змінні, є: індекс розвитку людського потенціалу, енергоозброєність, загальний коефіцієнт народжуваності тощо. Тобто це фактори, які є кінцевим виявом значень багатьох інших, що відображають сфери життєдіяльності держави.

Є й так звані автономні змінні – це фактори, визначені в результаті впливу невеликої кількості елементів, що, своєю чергою, впливають на невелику кількість елементів, або взагалі на жодний з них не впливають. Наприклад, кількість озброєння певного виду, яка є досить сталою величиною, тобто в певний час виділялися кошти на закупівлю нового озброєння або ремонт уже наявного і таким чином формувався певний бойовий запас озброєння, який деякий період залишається сталим і змінюється в мирний час лише через процеси зношування та старіння.

Загалом же для України ІМД має важливе значення. Наразі Україна переживає важкі й історично визначальні часи. Стратегічні рішення, що будуть прийняті та впроваджені в життя у цей критичний час, сприятимуть або виходу країни з кризового стану, або спонукатимуть до подальшого збідніння як фінансового, так і духовного. Концепт ІМД – це об'єктивний показник, за допомогою якого можна зрозуміти, досвід яких країн переймати, які союзи формувати та яких уникати. Наявні ж тенденції змін ІМД провідних держав світу окреслюють динамічну і складну безпекову ситуацію у світі, за якої визнані центри сили зазнають обмежень, виникають нові центри сили. Тому Україну очікує багато нових й часто непередбачуваних загроз та ризиків.

Нарешті, ІМД – важливий інструмент прогнозування та стратегічного планування у сфері забезпечення національної безпеки. Його визначення та моніторинг дозволяє визначати відхилення діяльності системи забезпечення національної безпеки від задекларованого державою стратегічного курсу. Тому оцінка стану національної безпеки за допомогою ІМД має стати частиною загальнодержавного процесу, який визначав би національні інтереси та забезпечував формування ефективної стратегії щодо їх реалізації.

Співвідношення потенціалу системи забезпечення національної безпеки та індикатора могутності держави. Не всі функціональні завдання, які покладаються на суб'єктів публічного управління та адміністрування, пов'язані безпосередньо із захистом національних інтересів. Сукупність національних інтересів України можна розподілити за трьома категоріями: потреби безпеки, добробуту та розвитку міжнародного співробітництва. При цьому переважно лише інтереси першої та частково другої категорії вимагають відповідного захисту для забезпечення свободи дій держави (її суверенітету) від будь-кого для реалізації національних інтересів. Водночас згідно з чинним законодавством багатьох країн під "захищеністю" національних інтересів розуміється не тільки захист, а й забезпечення сталого розвитку суспільства, що, безумовно, передбачає необхідність створення належних умов для цього.

Звичайно, функції захисту й функції зі створення сприятливих умов для задоволення національних інтересів (розвиток науки та світи, просування на зовнішні ринки, добросусідські відносини тощо) тісно взаємопов'язані. Можна навести чимало прикладів, коли між ними важко провести чітку межу. Але в будь-якому разі безпосереднє досягнення національних цілей, які спрямовані на виконання зазначених функцій, потребує наявності певного потенціалу системи забезпечення національної безпеки (СЗНБ). З огляду на сказане під потенціалом СЗНБ розуміються можливості держави щодо застосування передусім політичних (дипломатичних), воєнних, економічних та інформаційних інструментів державної влади.

Існування зазначеного потенціалу передбачає наявність у розпорядженні СЗНБ певних ресурсів (деякої кількості матеріальних, фінансових, людських та інших), а їх раціональне використання суб'єктами публічного управління та адміністрування може забезпечити й деякий максимально можливий рівень захищеності національних інтересів на той чи інший момент часу. При цьому очевидно, що визначальною передумовою такої "раціональності" є належне стратегічне планування у цій сфері.

Таким чином, кожна країна в той чи інший момент свого історичного розвитку має деяку верхню, максимально можливу

межу захищеності національних інтересів, яка може бути забезпечена тією часткою потенціалу держави, який вона спроможна передати в розпорядження СЗНБ. Тобто можливості держави щодо забезпечення максимально можливого рівня захищеності національних інтересів є величиною кінцевою і не можуть перевищувати певного граничного значення. Через наявність значної кількості факторів, які впливають на потенціал держави (а відтак й на індикатор її могутності), сьогодні проблема визначення достатності потенціалу СЗНБ поки що не розв'язана, навіть коли розглядається одна зі сфер національної безпеки.

Крім того, ця проблема пов'язана з іншою – ступенем захищеності національних інтересів (як наявного, так і нормативно-го). Національна безпека має багато вимірів. Тому оцінювання захищеності національних інтересів має передбачати різні виміри, а отже, і різні показники (індикатори). Очевидно також, що посилення одного інституту, діяльність якого впливає на рівень національної безпеки, може призвести до послаблення інших інститутів (за рахунок перерозподілу ресурсів).

Загалом цілком зрозуміле прагнення звести до мінімально можливої величини потенціал СЗНБ, забезпечивши при цьому максимально можливий рівень національної безпеки. Це споконвічна дилема пошуку оптимуму між кількістю "масла та гармат", бо це багатокритеріальна задача з багатьма невідомими. Проте тут не може бути ніяких ілюзій у намаганнях знайти просте й однозначне рішення, оскільки для подібних задач не існує однозначного розв'язку.

Традиційно основні функції СЗНБ полягають у: прогнозуванні, своєчасному виявленні, запобіганні виникненню та нейтралізації (зниженню рівня) загроз національним інтересам. Як свідчить історичний досвід, існує деякий інтервал раціонального співвідношення потенціалу СЗНБ до потенціалу держави (індикатора її могутності). Пошук цього інтервалу під час формування стратегії національної безпеки рівнозначний відповіді на запитання: яку максимально можливу частку потенціалу держави можна спрямувати на виконання основних функцій СЗНБ, а відтак на її створення та функціонування? Однозначної відповіді на це запитання не існує. Проте відомо, що навіть без урахування

коефіцієнта паритету купівельної спроможності для задоволення потреб безпеки потрібно мати дохід на душу населення в інтервалі 3–4 тис. доларів США, а виділяти щорічно на потреби забезпечення національної безпеки в мирний час більше ніж 25 % ВВП не можна, бо це може призвести до руйнування народно-господарського комплексу.

Свого часу український дослідник О. Бодрук показав, що за умов воєнного часу це співвідношення не може перевищувати 40 %, інакше також може відбутися різке зменшення загального потенціалу держави, що за умов зтяжненого характеру війни неминуче призведе до поразки в ній. Наприклад, під час Другої світової війни максимальна величина потенціалу держави, яку витрачав СРСР на задоволення потреб війни, становила орієнтовно 45–50 % ВВП. Але СРСР після війни продовжував витрачати занадто велику частку ВВП для боротьби з "міжнародним імперіалізмом" (через відомі причини точно оцінити цю частку важко). Не може бути сумніву, що це значною мірою підірвало економіку й стало однією з причин поразки СРСР у "холодній війні".

5.3. Особливості факторного аналізу для формування стратегії національної безпеки

Вище було показано, що визначення достатності потенціалу СЗНБ та індикатора могутності держави є важливими чинниками формування стратегії національної безпеки. Це зумовлює необхідність комплексного аналізу факторів, які здійснюють вплив на національну безпеку. У цьому разі під фактором розуміється причина, рушійна сила будь якого процесу або явища, яка визначає його характер або окремі риси. Відібрати (виокремити) фактори, які найбільш суттєво впливають чи можуть впливати на те чи інше управлінське рішення у політичній, економічній чи іншій сфері, доволі не легке завдання.

Виявлено, що більшість факторів, які здійснюють вплив на національну безпеку, взаємопов'язані. Проте вони не мають внутрішньої ієрархії, через що аналіз взаємозв'язків між ними також є складною проблемою. Водночас частина факторів у тих чи інших

умовах може визначальним чином впливати на формування сукупності національних інтересів. Інші ж породжують загрози національним інтересам, або ж, навпаки, сприяють їх реалізації. Є фактори, вплив яких є очевидним, а інші здійснюють вплив на національну безпеку опосередковано. Крім того, вплив того чи іншого фактора зазвичай залежить від геополітичної та геоекономічної ситуації, історичного періоду розвитку суспільства та держави.

Взаємозалежність факторів означає, що ізолювати вплив окремих факторів на національну безпеку неможливо. Тому для розв'язання проблеми забезпечення національної безпеки, зокрема й під час формування стратегії національної безпеки доцільним є застосування методів факторного аналізу. Сучасні ЕОМ дозволяють у дослідженні складних систем досить широко використовувати методи факторного аналізу. Проте аналіз факторів у сфері забезпечення національної безпеки вимагає складних досліджень з визначення найбільш впливових факторів і виявлення притаманних їй закономірностей, навіть коли йдеться про якийсь один із її складників. Крім того, завдання математично строгого описання факторного аналізу повною мірою не виконане. Основне допущення методу факторного аналізу в тому, що кореляційні зв'язки між значною кількістю змінних, які спостерігаються, визначаються існуванням меншої кількості гіпотетичних змінних, а загальна аналітична модель аналізу має вигляд:

$$X_i = \sum_{j=1}^k a_{ij}f_j + b_iU_i + \varepsilon_i, \quad i = 1, \dots, n,$$

де X_i – i -й імовірний результат спостережень; f_j – загальні фактори; U_i – специфічні фактори для величини X_i , які не корелюють з f_j ; a_{ij} – постійні коефіцієнти – факторне навантаження (навантаження змінної i на фактор j); ε_i – випадкові помилки; k – загальна кількість спостережень результатів; b_i – сталі коефіцієнти;

Передбачається, що $k < n$, а випадкові помилки ε_i – незалежні між собою та факторами f_j і U_i і мають математичне очікування, рівне $E\varepsilon_i = 0$, а середньоквадратичне відхилення $D\varepsilon_i = \sigma_i$. Значення a_{ij} , b_i і σ_i^2 – невідомі параметри, які й підлягають оцінюванню.

Вищенаведене рівняння базується на гіпотезі про існування коваріаційної матриці у вигляді $A = \{a_{ij}\}$ і діагональної матриці Λ з елементами σ_i .

Процедура оцінювання у факторному аналізі складається з двох етапів. Спочатку необхідно визначити кількість факторів, необхідних для пояснення кореляційного зв'язку між величинами X_i і факторного навантаження a_{ij} . Потім оцінюються фактори за результатами спостережень. Принципові труднощі полягають у тому, що при $k > 1$ факторні навантаження та фактори не визначаються однозначно.

Існують також різноманітні практичні способи оцінювання факторних навантажень a_{ij} , але за умови, що випадкові величини X_1, \dots, X_n мають багатомірний нормальний закон розподілу з коваріаційною матрицею $C = \{C_{ij}\}$. Зокрема, у разі застосування методу максимальної вірогідності отримують рівняння, які задовольняють безкінечно велику кількість рішень, хороших за статистичними властивостями.

Таким чином, з'ясування ступеня зв'язку між конкретними факторами значних труднощів не становить. Але у сфері забезпечення національної безпеки множина факторів принципово є відкритою. Деякі фактори, що здійснюють або можуть за тих чи інших умов здійснювати вплив на національну безпеку, можуть бути нам невідомі, тобто ми не зможемо їх ідентифікувати і, таким чином, відобразити та оцінити через відповідні індикатори. З іншого боку, у разі виконання практичних завдань щодо забезпечення національної безпеки не уникнути необхідності виокремлення найбільш значущих факторів із множини, яка нами розглядається. Унаслідок цього в принципі стає неможливим пошук оптимальних управлінських рішень у сфері забезпечення національної безпеки. Тут ітиметься про якесь раціональне рішення як найкраще з наявних (відомих нам) альтернативних проєктів, розроблених на підставі всебічного аналізу відомих та врахованих факторів. Тому серед вітчизняних та іноземних науковців спостерігається намагання спростити завдання дослідження у сфері національної безпеки шляхом гіпотетичного визначення та аналізу деякої множини найбільш вагомих показників, які характеризували би процеси, що одночасно відбуваються у різних сферах національної безпеки (зазвичай за допомогою експертів), з наступним застосуванням методів факторного аналізу. Але й у цьому разі труднощі оцінювання впливу факторів на національну

безпеку залишаються, про що, зокрема, свідчать описані вище математичні методи оцінювання могутності держави.

По-перше, складною є проблема визначення набору показників, які характеризують процеси, що відбуваються одночасно в різних сферах національної безпеки. Тому вплив факторів можна оцінити з досить значною похибкою, яка залежить передусім від якісного та кількісного набору показників.

По-друге, це проблема підготування і прийняття відповідних управлінських рішень у сфері національної безпеки. Результати факторного аналізу обраних показників дають, наприклад, тенденції змін щодо реалізації того чи іншого пріоритетного національного інтересу (наприклад, забезпечення суверенітету держави). А для підготування та прийняття управлінського рішення потрібно оперувати конкретними факторами з урахуванням їхнього взаємозв'язку й тенденцій змін їхнього впливу на національну безпеку.

По-третє, визначення періоду прогнозу є ще одним проблемним питанням в аналізі факторів, які здійснюють вплив на національну безпеку. Наприклад, як часто необхідно переглядати та уточнювати стратегію національної безпеки?

Таким чином, підхід, який базується на визначенні та аналізі комплексу найбільш вагомих показників, які характеризують процеси, що здійснюють вплив одночасно на всі складники національної безпеки, доцільно використовувати як своєрідний експрес-аналіз для оцінки *тенденцій змін рівня національної безпеки* України. Для обґрунтування ж *конкретних* управлінських рішень у сфері національної безпеки він мало придатний. Тому актуальними залишаються питання дослідження за загальною класифікацією факторів, які здійснюють вплив на національну безпеку й визначення найбільш впливових індикаторів, через які ці фактори можуть бути оцінені.

Сьогодні в теорії і практиці забезпечення національної безпеки переважає підхід, за якого передусім визначають та періодично уточнюють пріоритетні національні інтереси та загрози цим інтересам. Очевидно, це завдання неможливо виконати без виявлення та оцінювання факторів, які здійснюють вплив на національну безпеку в економічній, політичній та інших сферах життєдіяльності людини (індивіда), суспільства та держави. Зо-

крема, в економічній сфері серед них можна назвати: основні виробничі фонди, ресурси (фінансові, лісні, мінеральні, водні та ін.), кліматичні умови, масштаби "тіньової економіки", спрямованість економічної політики держави, технологічний рівень виробництва тощо.

Таким чином, у дослідженні національної безпеки багато залежить від попереднього відбору факторів, які здійснюють вплив на неї, та індикаторів, за допомогою яких пропонується оцінити зазначений вплив. При цьому в багатьох випадках, визначаючи множину факторів та індикаторів, не обійтися без процедури експертного оцінювання спеціалістів-професіоналів із цієї сфери (економістів, військових та інших), ретроспективної оцінки наявних статистичних даних, накопиченого досвіду аналізу систем національної безпеки, класифікації факторів за функціональними сферами їхнього впливу на національну безпеку.

ГЛАВА 6. Стійкість соціального порядку як пріоритет для формування стратегій національної безпеки

6.1. Взаємозв'язок національної безпеки та стійкості соціального порядку, його аксіологічний аспект і підходи до забезпечення

Взаємозв'язок національної безпеки та стійкості соціального порядку. Ефективність соціального управління та консолідація суспільства навколо цілей, досягнення яких гарантує його безпеку, значною мірою залежить від розв'язання проблеми забезпечення стійкості соціального порядку. При цьому сучасна епоха генерує все нові і нові виклики та невизначеності, які суттєво ускладнюють її розв'язання. Тому розв'язанню проблеми забезпечення національної безпеки в контексті забезпечення стійкості соціального порядку присвятили свої роботи багато дослідників. Поміж іншого вони акцентують увагу на:

- подвійній природі феномену безпеки людської спільноти, через що принципово важливим є виокремлення безпеки в природній визначеності від безпеки людини як свідомої істоти;
- ціннісних аспектах соціального порядку, а саме міксеризації ціннісних орієнтацій народів (націй) та маргіналізації носіїв культури під впливом масової культури;
- значних труднощах щодо забезпечення стійкості соціального порядку традиційними інструментами в епоху постмодерну, через що виникають кризові явища для державності та її компонентів;
- важливості наближення раціональних прагматичних цілей індивіда до інтересів та цілей розвитку суспільства та інститутів держави як передумові забезпечення їхнього прогресивного та безпечного розвитку.

Результати їхніх досліджень розкривають сутність проблеми стійкості соціального порядку в контексті забезпечення національної безпеки та збереження життєвого потенціалу державності як соціальної системи. Ця стійкість акумулює результати зу-

силь суб'єктів публічного управління у сфері національної безпеки щодо реагування на небезпеки суспільно-політичній дестабілізації, територіальній цілісності, правам і свободам людини, руйнуванню культурно-цивілізаційного коду народу. Тому забезпечення стійкості соціального порядку має бути пріоритетом у діяльності цих суб'єктів.

Люди об'єднуються у групи та налагоджують між собою соціальну взаємодію, значною мірою керуючись прагненням до безпеки, тобто щоб мінімізувати небезпеки щодо їхньої життєдіяльності. Саме страх перед небезпеками спонукає індивідів відмовлятися від свободи необмеженого самоствердження та об'єднуватися в суспільство. Інакше, як показав Т. Гоббс, вони можуть залишитися в стані, за якого ніхто не зможе їм гарантувати особисту недоторканність і безпеку¹². При цьому безпека завжди є соціальною цінністю для людей, оскільки створює умови для їхнього буття та розвитку, а знання про неї дають індивіду свободу вибору, розкривають його ціннісну значущість. Тому функція забезпечення безпеки є однією з найважливіших для державних інститутів та інституцій.

Значний внесок у розуміння соціального аспекту безпеки людини зробив Е. Дюркгейм, який вважає, що визначальними елементами її забезпечення мають бути соціальні норми¹³. Ці норми спрямовані на обмеження егоїстичних устремлінь людини, запобігання соціальним конфліктам, їх урегулювання, а директивне регулювання її поведінки має здійснюватися шляхом формування у неї відповідних ціннісних орієнтацій. Тому принцип цілісності систем зобов'язує забезпечувати соціальний порядок, сформований в інституційному середовищі, яке спонукає до об'єднання різноспрямованої діяльності її елементів в єдиний процес для досягнення загальних цілей, передусім щодо її безпеки. Таким чином, соціальний порядок є цінністю для соціальної системи, оскільки його збереження забезпечує її існування як такої.

Аксіологічний аспект стійкості соціального порядку. У філософії, згідно з традицією, започаткованої І. Кантом, базовим у

¹² Гоббс Т. Левіафан, або Матерія, форма і влада держави церковного і цивільного. *Твори*: у 2 т. М., 1991. Т.2.

¹³ Дюркгейм Э. Социология. Ее предмет, метод, предназначение. М., 1995.

розумінні сутності цінностей є те, що саме почуття людей спонукають її визначати те, що стоїть над усім, до чого варто ставитися з повагою, чого варто досягати, що необхідно захищати понад усе. Звідси й відомий імператив І. Канта, який зводиться до того, що людина є найвищою цінністю, оскільки саме вона визначає, що є цінним, а що ні. Звичайно, що в кожній епохи є своя система цінностей. Тому завжди існує сукупність ціннісних орієнтацій, які є регуляторами людської діяльності, факторами стабільності та інтеграції соціальних систем різних рівнів. Тому головна функція цих цінностей є соціальною, бо є основою вибору для дій та інтеграції елементів соціальних систем і, як наслідок, формування певного соціального порядку.

Соціальна система накопичує, зберігає та підтримує (чи заперечує) ті чи інші ціннісні орієнтації індивіда, які визначають для нього найбільш значуще, суттєве, цінне в його житті. Тому ці орієнтації є головним фактором, який регулює мотивацію індивіда. Вони обумовлюють, зокрема, такі його якості, як вірність суспільним ідеалам, наполегливість у досягненні суспільно значущих цілей, готовність захищати національні цінності. При цьому зазначені цінності значною мірою є інтегральною оцінкою ціннісних орієнтацій минулих поколінь народу, тобто продуктом його цивілізаційного розвитку. Таким чином, головна мета діяльності соціальної системи визначається сукупністю цінностей, які є основним фактором соціалізації її елементів (індивідів).

Водночас принципово важливим є те, що між цілями суспільства та індивіда завжди існують певні розбіжності, бо він переслідує свої прагматичні цілі, в основі яких, по суті, його егоїстичні потреби. Тому формування та узгодження цілей індивідів та суспільства в контексті їх безпечного розвитку – досить складний процес. На жаль, ця проблема інколи розглядається без належного врахування особливостей культурно-цивілізаційного коду народу, ролі ідеології в інтеграції суспільства, можливих механізмів культивування соціально значущих цінностей в умовах трансформацій суспільно-політичного життя.

В одних і тих самих умовах в індивідів можуть сформуватися протилежні цілі, зокрема й ті, які можуть породжувати небезпеки національній безпеці. Тому пріоритетом суб'єктів публічного управління у сфері національної безпеки є створення умов для

узгодження зазначених цілей індивідів у контексті суспільно значущих інтересів, які лежать у площині забезпечення їхньої безпеки, безпеки соціуму та інститутів держави. Одним зі шляхів розв'язання цієї проблеми є трансформація спрямованості цілей індивідів на ціннісні орієнтації суспільства. Водночас часові межі існування системи цінностей, що домінує у суспільстві, не збігаються з масштабами політичних, економічних та інших змін. Як зазначав А. Тойнбі, у разі взаємодії різних культур форми суспільно-політичної організації засвоюються більш успішно, а ядро культури, система цінностей – значно важче та повільніше¹⁴. Досвід державотворення у багатьох країнах це підтверджує. Запозичити ту чи іншу модель політичної системи не важко. Проте виникають проблеми, пов'язані з її ефективністю, якщо не враховувались соціокультурні особливості життєдіяльності суспільства та ціннісні орієнтації індивідів.

Підходи до розв'язання проблеми забезпечення стійкості соціального порядку. Дебати щодо ефективних шляхів розв'язання проблеми забезпечення стійкості соціального порядку, яка ввійшла в історію наукової думки як Гоббсова проблема, не припиняються до цього часу. Основна теза Т. Гоббса полягає у тому, що розв'язання цієї проблеми передбачає визначення панівного інституту (інстанції), здатного підтримувати стабільність суспільних відносин¹⁵. На його думку, усі індивіди егоїсти. В умовах слабкості інститутів (правил) вони використовують для досягнення власної вигоди засоби, які можуть призвести до суспільно-політичної дестабілізації. Уникнути її дозволяє панівна інстанція шляхом агрегації індивідуальних некооперативних стратегій на макрорівні, що забезпечує колективний субоптимальний вибір передусім у контексті забезпечення безпеки індивідів, суспільства та держави.

Запропонований Т. Гоббсом розв'язок проблеми забезпечення стійкості соціального порядку лежить у політичній площині, що було актуальним в його епоху. Цей розв'язок містить дискурсивні елементи стосовно оптимізації балансу влади в

¹⁴ Тойнби А. Исследование истории: возникновение, рост и распад цивилизаций. Том 1. М., 2009.

¹⁵ Гоббс Т. Левіафан, або Матерія, форма і влада держави церковного і цивільного // Твори: у 2 т. М., 1991. Т. 2.

трикутнику: індивід – суспільство – держава. Сучасна ж епоха, для якої характерним є кардинальне переоцінювання ціннісних орієнтацій індивідів, актуалізує важливість урахування аксіологічного аспекту цієї проблеми. Це зумовлено труднощами держави максимізувати вигоди індивідів без інституційного примусу щодо дотримання правил, визначених у контексті системи національних цінностей, включаючи санкції щодо їх порушників. Тому найбільш гострі дискусії сьогодні пов'язані з оцінками сучасної місії та сенсу держави в контексті забезпечення соціального порядку. Крім того, сучасна епоха кидає виклик інституційній спроможності й інших інститутів, за допомогою яких забезпечується соціальне управління, консолідація суспільства та безпека життєдіяльності індивідів, наприклад, церкви, політичним партіям, профспілкам.

Загальновідомо, що задовольнити потреби людини (індивіда), суспільства та державних інститутів у безпеці, спираючись тільки на моральні норми, які є складовою частиною національних цінностей, неможливо. Необхідно забезпечити захист цих цінностей нормами права шляхом їх включення у відповідні акти законодавства. Унаслідок цього система цінностей отримує офіційний статус і відповідний захист із боку держави. Таким чином утворюються директивно-нормативні вимоги (правові норми) щодо поведінки кожного індивіда. При цьому очевидно, що чим повніше ці норми враховують національні цінності, чим тісніший їх взаємозв'язок з моральними нормами, тим ефективніше вони виконують регулятивну функцію та впливають на свідомість та поведінку індивіда. У цьому разі вони, як, наприклад, і релігійні норми, культурні традиції, ставлення індивіда до своєї історичної спадщини, визначають взірці та еталони його поведінки, тобто є потужним інструментом узгодження цілей індивідів та суспільства.

Проте правові норми не можуть абсолютно точно відповідати ціннісним орієнтаціям індивіда та суспільства загалом. Вони можуть по-різному усвідомлюватися й сприйматися людьми, які належать до різних соціальних груп, відповідати або не відповідати їхнім потребам. Крім того, соціальні групи, у руках яких зосереджена влада, можуть інтерпретувати свої інтереси як загальнонаціональні суспільні інтереси. Закріплюючи нормами

права одні цінності, політичні інститути часто нівелюють інші, які не відповідають їхнім уявленням про ідеальний соціальний порядок та пріоритети державного будівництва. Тому інтереси людини (індивіда) та суспільства загалом можуть не збігатися з проголошеними інтересами державної бюрократії. Унаслідок цього виникають суперечності між їхніми цілями щодо шляхів, засобів і способів забезпечення стійкості соціального порядку та національної безпеки.

Таким чином, правові норми мають бути адекватними завданнями із забезпечення зазначеної стійкості та національної безпеки, щоб мінімізувати негативні наслідки боротьби соціальних груп, які можуть мати різні ціннісні пріоритети. Досвід так званих "кольорових революцій" свідчить, що ця боротьба може набувати доволі гострих форм. Традиційні цінності в суспільстві є результатом суперництва та компромісу між цінностями та ціннісними орієнтаціями індивідів та соціальних груп. Тому головною причиною небезпек стійкості соціальному порядку, яка призводить до дезінтеграції суспільства, є невідповідність цих цінностей ідеологічним засадам, програмним цілям та правовим нормам щодо розвитку суспільства та держави, які визначаються вищим політичним керівництвом.

6.2. Взаємозв'язок рівнів соціального порядку як соціальної системи та основні завдання із забезпечення його стійкості

Соціальний порядок як соціальна система. Викладене вище дозволяє стверджувати, що доцільно розглядати соціальний порядок як соціальну систему. Її елементами є індивіди, які переслідують свої цілі, та утворені ними соціальні групи, які пов'язані горизонтальними і вертикальними взаємозв'язками, урегульованими соціальними нормами (мораль, релігія, звичаї, право тощо). Ці норми формуються у процесі культурно-історичного розвитку народу та функціонування інститутів держави. Тому на тому чи іншому історичному етапі їх дотримується переважна частина індивідів як передумови безпеки їхньої життєдіяльності.

Такий контекст розуміння сутності соціального порядку як соціальної системи означає, що:

- спроби створити соціальний порядок, що суперечить законам буття (існування) народу, є соціальним волонтаризмом і неминуче призведе до глибокої соціальної кризи (катастрофи);
- порушення чинного соціального порядку, зокрема, через здійснення злочинів, протиправних дій, аморальних учинків, а також підбурювання щодо їх здійснення у політичній, економічній та інших сферах життєдіяльності суспільства є посяганням на нормальне життя людей та загрожують виникненням кризової ситуації, яка може бути охарактеризована метафорою Т. Гоббса "війна всіх проти всіх", тобто є загрозою державності¹⁶.

Історичний досвід свідчить, що ліквідація інститутів держави (передусім політичних інститутів) за безпосереднього силового впливу на них ще не означає загибелі державності. Більш принциповим є руйнування соціального порядку як такого. Коли чинний соціальний порядок зруйновано, більшість соціальних норм, в основу яких покладено фундаментальні концепти, пов'язані з мораллю, релігією, звичаями, національними традиціями тощо, не дотримуються переважною частиною індивідів. Це унеможливає забезпечення їхньої безпеки та суспільства загалом.

У разі збереження життєвого потенціалу функціонування суспільства і людини кризова ситуація, зумовлена інституційною кризою, може бути швидко подолана, а функціонування інститутів держави відновлено. Проте критичне зниження цього потенціалу загрожує загибеллю народу (нації) у цивілізаційному сенсі. Це означає, що найбільш небезпечним для державності є руйнування (підрив) соціального порядку. Тому суб'єкти, які генерують (створюють передумови) для формування небезпек стабільності соціального порядку, розглядають їх як один із найбільш ефективних засобів руйнування державності тієї чи іншої країни.

Таким чином, соціальний порядок є соціальною системою, структуру якої утворюють індивіди та соціальні групи. Вони ж створюють певні способи впорядкування та організації соціаль-

¹⁶ Гоббс Т. Левіафан, або Матерія, форма і влада держави церковного і цивільного. *Твори*: у 2 т. М., 1991. Т. 2.

них взаємовідносин, які сприяють самозбереженню системи та кожного її елемента.

Рівні соціального порядку та їхній взаємозв'язок. Характерною особливістю соціальних систем є наявність у них активних елементів. Вони у процесі своєї діяльності змінюють (структурують) внутрішнє та зовнішнє середовище свого існування шляхом внесення в нього певного порядку. Цей порядок можна інтерпретувати як стійкість певним чином зорієнтованих елементів та виокремити в ньому певні ієрархічні рівні, наприклад моральний, юридичний та концептуальний, як запропонував В. Могилевський¹⁷. Тому для розв'язання проблеми забезпечення соціального порядку виокремлення та аналіз рівнів внутрішньої структуризації порядку є доцільним. Це зумовлено тим, що категорія "стійкість" відображає якісно-кількісну оцінку стійкості соціального порядку як соціальної системи. Рівні ж соціального порядку відображають якість (несуперечливість) її внутрішньої структуризації, тобто внутрішнього середовища. Таким чином, повертаючись до зазначених вище рівнів порядку в соціальних системах, варто зазначити, що:

- моральний (нижній рівень) структурується моральними категоріями (нормами), які визначають менталітет народу (нації) та його загальні уявлення щодо соціальних інститутів;
- юридичний (середній рівень) формує правовий простір, тобто структурується правовими нормами, які утворюють вузли своєрідної мережі, у якій відбувається взаємодія індивідів, соціальних груп та державних інститутів;
- концептуальний (верхній рівень) вибудовує певну концепцію суспільного розвитку (цілі, ресурси, критерії тощо).

Очевидно, що ступінь керованості стійкістю соціального порядку з боку суб'єктів публічного управління у сфері національної безпеки зростає в міру просування цими рівнями знизу вгору. Справді, на нижчому рівні виконання моральних норм є певною мірою добровільним. На середньому – правові норми накладають більш жорсткі обмеження на свободу дій індивідів, соціальних груп та представників державної влади. Концептуа-

¹⁷ Могилевский В. Д. Формализация динамических систем : монография. М., 1999.

льний рівень є координувальним для попередніх, оскільки всі індивіди мають діяти в контексті реалізації концепції суспільного розвитку та державного будівництва, визначеної політичним керівництвом держави.

Водночас, як зазначалось вище, особливості сучасних процесів глобалізації генерують значні виклики стійкості соціальних порядків. Тому З. Бауман запропонував використовувати для характеристики сучасної епохи метафору "біжуча сучасність", якою позначив фіксацію переходу від світу структурованого, обтяженого соціальними умовами і зобов'язаннями до світу пластичного, вільного від бар'єрів та кордонів¹⁸. Наслідком цього є глибокі зміни в усіх сферах людського життя, у яких домінують процеси дерегулювання соціально-економічних і суспільно-політичних відносин. Тому відмінною рисою сучасності є посилення в суспільстві ролі неконтрольованих тенденцій, наростання невпевненості та невизначеності, придушення тих проявів людського духу, які донедавна спонукали людей до активних соціальних дій перетворень. З огляду на це для розв'язання проблеми забезпечення стійкості соціального порядку доцільно виокремлювати чотири ієрархічні його рівні за рахунок поділу концептуального рівня на програмно-цільовий та концептуально-ідеологічний. Важливість виокремлення цих рівнів для забезпечення стійкості соціального порядку в сучасну епоху зумовлена важливістю формування та взаємоузгодження з іншими рівнями зазначеного порядку:

- ідеологічної компоненти, що передбачає прийняття відповідних політичних рішень на вищому стратегічному рівні управління державою;
- програмно-цільової компоненти, що передбачає належне обґрунтування стратегічних цілей розвитку суспільства, засобів і способів їх досягнення та прийняття рішень відповідними суб'єктами публічного управління, передусім у сфері національної безпеки.

Історичний досвід свідчить, що недостатня горизонтальна та вертикальна структуризація та впорядкування внутрішнього середовища соціуму шляхом узгодженості між принципами, цінностями та цілями функціонування його елементів на мораль-

¹⁸ Бауман З. Текущая современность. СПб., 2008.

ному (нижньому), юридичному, програмно-цільовому та концептуально-ідеологічному (вищому) рівнях структуризації та впорядкування соціального порядку досить швидко призводить до руйнування та втрати державності. Відсутність такої узгодженості є причиною більшості кризових ситуацій у всіх сферах життєдіяльності суспільства та держави, які характеризуються, зокрема, загостренням міжетнічних, міжрелігійних та міжрегіональних суперечностей, моральною деградацією особистості, руйнуванням інститутів держави. Типовим прикладом є загибель Римської імперії, де, на думку Е. Гіббона саме духовна деградація римського суспільства та його еліти, а не криза інститутів держави стала головною причиною перемоги сепаратистів та захоплення території імперії її противниками¹⁹.

Основні завдання у сфері національної безпеки в контексті забезпечення стійкості соціального порядку. Вище було показано, що соціальний порядок як соціальна система володіє деякою цілісністю та стійкістю, якщо відбувається горизонтальна та вертикальна структуризація внутрішнього середовища соціуму шляхом узгодженості між принципами, цінностями та цілями функціонування його елементів на моральному, юридичному, програмно-цільовому та концептуально-ідеологічному ієрархічних рівнях. Виконання цього завдання зумовлює місію та сенс діяльності суб'єктів публічного управління у сфері національної безпеки. Тому, попри непоодинокі зауваження щодо заперечення визначальної ролі держави як соціального інституту в сучасну епоху, їй, як і раніше, належить важливе місце у збереженні соціального порядку.

Інститути держави, як і раніше, не тільки забезпечують об'єднання всіх елементів соціуму в єдине ціле, а й продовжують охороняти індивідів, здійснюють правосуддя, забезпечують дотримання членами суспільства норм чинного законодавства, закону тощо. Цю функцію вони можуть виконувати за умови стійкості соціального порядку та створення ефективних соціальних механізмів для забезпечення соціальної взаємодії індивідів, соціальних груп, соціальних структур, інших соціальних інститутів тощо. Ця взаємодія є необхідною умовою та засобом забез-

¹⁹ Гиббон Э. История упадка и крушения Римской империи. М., 2001.

печення функціонування соціальної системи для досягнення її головної мети, передусім безпеки.

У формуванні та функціонуванні соціальних механізмів взаємодії індивідів, соціальних груп, соціальних структур, інших соціальних інститутів провідну роль відіграють цінності та ціннісні орієнтації і цілі індивіда та суспільства загалом, зміна яких не може не призвести до змін у цих механізмах. Тому головним фактором "запускання" руйнування соціального порядку, тобто ліквідації належної структурованості та концептуальної узгодженості між принципами, цінностями, цілями на зазначених вище рівнях соціального порядку та між ними, є те, що ініціатори зазначеного руйнування у всіх сферах суспільного життя генерують хаос, світоглядну та політичну невизначеність, дискредитують національні традиції та спосіб життя, історичне минуле тощо. Спрямованість та інтенсивність дій зазначених ініціаторів буде залежати від їхньої головної мети (критичне послаблення державності, включення системи державного управління до зовнішнього контуру управління, утрата державного суверенітету тощо).

При цьому традиційним інструментарієм ініціаторів руйнування соціального порядку є конструювання віртуальної реальності, переписування історичного минулого, реалізація на національних теренах постмодерністських проєктів, розроблених за лекалами інших цивілізацій, розроблення та реалізація неузгоджених між собою реформ через утрату взаємозв'язків і належної взаємодії між компонентами державності (політичні інститути, населення (народ), територія) тощо. У цьому разі завжди необхідно пам'ятати, що, як переконливо показав Дж. Шарп, будь-яка держава існує, допоки не буде перекрито канал взаємодії інститутів влади із суспільством і, відповідно, їхньої солідаризації з ним²⁰.

Таким чином, забезпечення стійкості соціального порядку зумовлює місію та сенс діяльності суб'єктів публічного управління у сфері національної безпеки, а отже, має бути їхнім пріоритетом. Тому, визначаючи основні завдання у сфері національної безпеки в контексті забезпечення стійкості соціального порядку, вони мають урахувати кілька обставин.

²⁰ Шарп Дж. Від диктатури до демократії: концептуальні засади здобуття. Львів, 2004.

По-перше, стійкість соціального порядку має розглядатися суб'єктами публічного управління у сфері національної безпеки як цінність, тотожна цінності безпеки людини (індивіда), суспільства та інститутів держави. Тому як необхідну умову та засіб забезпечення цієї стійкості вони мають розглядати створення ефективних механізмів соціальної взаємодії індивідів, соціальних груп, соціальних інститутів тощо в контексті забезпечення їхньої безпеки.

По-друге, у сучасну епоху відбувається інтенсифікація трансформації ціннісних орієнтацій індивідів та соціальних груп. Це суттєво ускладнило розв'язання проблеми забезпечення стійкості соціального порядку. Водночас неефективність традиційних способів координації дій індивідів привела до активного пошуку шляхів конституювання соціальності нового типу, заснованої на дуалізмі свободи індивідів та обмежень, зумовлених їхнім потягом до особистої безпеки. Проте, як і раніше, пошук оптимального балансу влади в трикутнику індивід – суспільство – держава під час вирішення питань безпеки їхньої життєдіяльності має залишатися в центрі уваги суб'єктів публічного управління у сфері національної безпеки.

По-третє, суб'єкти публічного управління у сфері національної безпеки мають активно протидіяти будь-яким спробам створення світоглядної та політичної невизначеності в усіх сферах суспільного життя, дискредитації національних традицій та способу життя, історичного минулого та іншим чинникам, які призводять до руйнування соціального порядку. Для цього зазначені суб'єкти мають вжити комплекс заходів, спрямованих на забезпечення структурованості та узгодженості між принципами, цінностями, цілями на ієрархічних рівнях соціального порядку та між ними. При цьому базовими передумовами ефективності зазначених заходів є такі:

1. Визначеність на концептуально-ідеологічному рівні структуризації та впорядкування соціального порядку. Це передбачає наявність концепції (ідеологічних засад) суспільного розвитку на довгострокову перспективу як концептуально-ідеологічного рівня структуризації та впорядкування соціального порядку. Концепція має бути розроблена із залученням провідних вітчиз-

няних фахівців та визначеним порядком затверджена. Вона має, зокрема, визначати: співвідношення загального та індивідуального в суспільному розвитку, дати відповіді на запитання щодо власності на основні засоби виробництва, сформувані кінцеву мету державного будівництва.

2. Визначеність на програмно-цільовому рівні структуризації та впорядкування соціального порядку. Це передбачає наявність взаємоузгоджених за цілями, термінами, засобами та способами реалізації стратегій суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку. Зазначені стратегії треба розробляти в контексті основних положень концепції суспільного розвитку та затверджувати визначеним порядком.

3. Забезпечення на основі чинного законодавства ефективної взаємодії між інститутами держави та суспільством (населенням) – компонентами державності, зокрема, шляхом проведення референдумів, громадських опитувань, активізації залучення представників інститутів громадянського суспільства.

ГЛАВА 7. Аналіз суспільно-політичної дестабілізації під час формування стратегій національної безпеки

7.1. Сутність суспільно-політичної дестабілізації як соціального явища

Функціонування та розвиток суспільства перебуває під впливом практично відкритої множини різних факторів. Їх взаємодія генерує виникнення процесів, які часто є причиною перманентних збурень та кризових явищ у різних системах забезпечення його життєдіяльності. Тому важливим етапом інформаційно-аналітичного забезпечення управлінських рішень у сфері національної безпеки є системний аналіз зазначених факторів, зокрема, передумов та можливих наслідків суспільно-політичної дестабілізації.

Важливим завданням суб'єктів публічного управління у сфері національної безпеки є з'ясування генезису суспільно-політичної дестабілізації, тобто джерел і причин кризових явищ різної інтенсивності в суспільстві та інститутах держави, передусім політичних. Успішне виконання цього завдання дозволяє цим суб'єктам обрати управлінські рішення, адекватні широкому колу небезпек національним інтересам, зумовлених суспільно-політичною дестабілізацією.

З огляду на важливість забезпечення безпеки людини (індивіда), суспільства та політичних інститутів багато фахівців досліджували генезис суспільно-політичної дестабілізації. Аналіз їхніх праць дозволив дійти висновку про необхідність здійснювати дослідження природи суспільно-політичної дестабілізації з урахуванням:

- з'ясування мети (мотивів) ініціаторів (суб'єктів) дестабілізації та технологій, які вони використовують;
- необхідності залучення інструментарію різних галузей наукових знань (філософії, соціології, політичних та юридичних наук, публічного управління та адміністрування, національної безпеки та інших);
- доцільності залучення теорії систем, теорії синергетики, загальної теорії безпеки, згідно з якими зазначена дестабілізація

має розглядатися у контексті спроможності соціальної системи (зокрема, політичних інститутів) забезпечити цілісність структури та виконання нею основних функцій до, під час та після збурень, зумовлених кризовими явищами;

- системного оцінювання "позитивних" та "негативних" наслідків суспільно-політичної дестабілізації для подальшого розвитку суспільства та інститутів держави в контексті забезпечення їхньої безпеки.

Суспільство є соціальною системою. Такі системи тісно пов'язані із середовищем свого існування та мають високий ступінь адаптації (приспосовання) до його змін. Соціальні системи немов би виростають із середовища, а результати їх функціонування змінюють середовище. На цьому акцентують увагу багато дослідників, зокрема Т. Парсонс²¹. Цю обставину треба враховувати під час системного аналізу факторів суспільно-політичної дестабілізації та її наслідків для національної безпеки. Передусім варто мати на увазі, що в процесі функціонування соціальних систем відбуваються процеси структуризації середовища їхнього буття (існування) шляхом внесення до нього певного порядку. Цей порядок можна розглядати як передумову забезпечення стійкості певним чином зорієнтованих елементів середовища, одним із яких є й система. При цьому наявність суперечностей у цінностях та неузгодженість цілей елементів середовища призводить до деструктивних процесів у соціальній системі. Тому, досліджуючи фактори суспільно-політичної дестабілізації, необхідно враховувати, що для соціальних систем існують порогові величини характеристик функціонування, перевищення яких може унеможливити виконання їхніх суспільних функцій.

З огляду на викладене вище суб'єкти публічного управління у сфері національної безпеки повинні постійно здійснювати моніторинг факторів, які характеризують спроможність соціальних систем (інститутів) виконувати функції, які на них покладаються у процесі суспільно-політичної дестабілізації. Передусім це стосується функцій із виконання завдань, пов'язаних із забезпеченням:

- державного суверенітету – як політичного, так і економічного;
- територіальної цілісності;

²¹ Парсонс Т. Система современных обществ. М., 1997.

- захисту основ конституційного ладу;
- дотримання визначених конституційно-правовими нормами процедур правонаступності влади;
- адекватного реагування на фактори, від яких залежить рівень соціального збурення (невдоволення), яке завжди існує в умовах суспільно-політичної дестабілізації.

Принципово важливим є й використання комплексного підходу до аналізу факторів суспільно-політичної дестабілізації, основними елементами якого мають бути:

- застосування принципів і підходів системно-синергетичного аналізу, що дозволяє врахувати з системних позицій низку факторів, які здійснюють вплив на безпечний розвиток соціальної системи та синергетичний ефект їх взаємодії;
- урахування суттєвих змін пріоритетів у структурі виробництва, де визначальною стає власність на інтелектуальні здобутки, знання, інформацію, винаходи, наукові технології;
- розуміння того, що сучасні системи забезпечення національної безпеки формуються із досить складних та взаємопов'язаних політичних, економічних, правових, інформаційних, технічних та інших підсистем;
- урахування світоглядно-філософських, політологічних, соціологічних, правових та етичних аспектів розв'язання проблеми забезпечення національної безпеки, а не тільки управлінських.

Наприклад, застосування принципів і підходів системно-синергетичного аналізу зумовлене необхідністю комплексного врахування низки факторів, які сьогодні справляють визначальний вплив на національну безпеку. Серед них, зокрема:

- еволюційні закони розвитку природи та суспільства, які необхідно враховувати;
- динаміка змін ціннісних орієнтацій індивідів та соціальних груп в умовах постмодерну, яка зростає;
- концепція (стратегія) суспільного розвитку, вибір якої є важливим для гармонізації соціальних, економічних, політичних та гуманітарних взаємовідносин.

Не менш важливим є також урахування правових та етичних аспектів забезпечення національної безпеки в разі суспільно-

політичної дестабілізації. Вони дозволяють визначити та зафіксувати на законодавчому рівні етичні межі щодо вибору пріоритетів та допустимих засобів і способів забезпечення національної безпеки за того чи іншого рівня соціального збурення, які можуть бути за суспільно-політичної дестабілізації. Це зумовлено тим, що у тріаді "безпека людини – безпека суспільства – державна безпека" їх співвідношення може бути різним залежно від динаміки та наслідків зазначеної дестабілізації. Наприклад, якщо внаслідок дестабілізації виникне громадянський конфлікт, який має велику ймовірність переростання у збройний, то очевидним стає пріоритет забезпечення державної безпеки, бо на перший план висуваються завдання щодо збереження територіальної цілісності, суверенітету та конституційного ладу в країні.

Таким чином, суспільно-політична дестабілізація час від часу стає об'єктивною реальністю у процесі функціонування соціальних систем. Її причини, інтенсивність та наслідки для національної безпеки можуть бути різними. Тому для запобігання неадекватним управлінським рішенням суб'єктів публічного управління у сфері національної безпеки, а відтак і не виправданих витрат ресурсів на подолання кризових явищ, які є її наслідком, принципово важливим є з'ясування визначальних ознак суспільно-політичної дестабілізації і на цій основі можливих її типів.

7.2. Сутність і типи суспільно-політичної дестабілізації

Суспільно-політична дестабілізація еволюційного типу. За такої дестабілізації її ініціатори (юридичні та фізичні суб'єкти) зазвичай є прихильниками поступових, узгоджених за часом і ресурсами змін шляхом реформ еволюційного характеру, наприклад у політичній системі. У цьому разі принциповою особливістю є те, що серед ініціаторів дестабілізації можуть бути як політичні суб'єкти, які перебувають на вершині політичної влади, так і їхні опоненти. Важливим чинником є також наявність або відсутність певного суспільного консенсусу, тобто підтрим-

ки з боку суспільства щодо доцільності здійснення тих чи інших реформ. Зазвичай ці реформи розглядаються їх прихильниками як необхідна умова пошуку додаткових можливостей для прогресивного розвитку, а також підвищення ефективності функціонування тих чи інших систем життєзабезпечення в умовах суттєвих змін зовнішніх та внутрішніх чинників, які визначають траєкторію розвитку суспільства.

Варто акцентувати увагу на тому, що завжди існує ризик недодержання цілей, поставлених ініціаторами дестабілізації. Це зумовлено тим, що обґрунтування цілей розвитку соціальної системи пов'язане з урахуванням результатів прогнозування розвитку середовища її функціонування на певну перспективу, а вони завжди мають імовірнісний складник. Водночас чітке розуміння політичним керівництвом національних інтересів, адекватна оцінка шляхів, засобів та способів їх реалізації, самокритичність в оцінках результатів реформ, їх підтримка з боку суспільства дозволяють належним чином визначити стратегічні завдання щодо реформування тієї чи іншої соціальної системи еволюційним шляхом й уникнути її стагнації.

Таким чином, з огляду на головну мету ініціаторів, а саме реформування соціальної системи (системи охорони здоров'я, освіти, політичної системи тощо) для набуття певної динаміки розвитку суспільно-політичних відносин у постдестабілізаційний період та акцентування уваги передусім на еволюційних підходах щодо її досягнення, зумовлену нею суспільно-політичну дестабілізацію доцільно вважати дестабілізацією саме *еволюційного* типу.

Варто зазначити, що в разі відсутності належного моніторингу результатів реформ та уточнення їхніх параметрів реформування соціальних систем, пов'язане із їх дестабілізацією еволюційного типу, свідчить про одну із закономірностей зазначеної дестабілізації, а саме: її ініціатори потрапляють у ситуацію, яку можна охарактеризувати метафорою "реформи заради реформ". Ідеться про своєрідну пастку, у якій набуватимуть все більш очевидних обрисів реальні загрози деградації соціальної системи, яка реформується. При цьому ті чи інші цілі започаткованих реформ можуть стати предметом саме піару певних політиків. Водночас буде спостерігатися зниження можливостей соціаль-

них механізмів, які забезпечують нормальне функціонування суспільства. Це може призвести до їх катастрофічного руйнування, тобто будуть зростати загрози національній безпеці, які в кінцевому підсумку можуть поставити на порядок денний питання про існування державності як такої.

Таким чином, суб'єктам публічного управління у сфері національної безпеки під час підготування управлінських рішень у сфері національної безпеки, необхідно враховувати такі визначальні ознаки суспільно-політичної дестабілізації еволюційного типу:

- ініціатори дестабілізації є прихильниками поступових, узгоджених за часом і ресурсами змін соціальних систем (інститутів) та інституцій, тобто вважають, що ці зміни мають відбуватися еволюційним шляхом;
- серед ініціаторів дестабілізації можуть бути ті, які перебувають на вершині політичної влади та їхні опоненти;
- наявний певний суспільний консенсус, тобто підтримка суспільства щодо доцільності еволюційних змін тієї чи іншої соціальної системи (інституту, інституції);
- реформи розглядаються їх прихильниками як пошук додаткових можливостей для прогресивного розвитку та підвищення ефективності функціонування соціальної системи (інституту, інституції) в умовах змін чинників, які визначають основні тенденції суспільного розвитку;
- є розуміння політичним керівництвом держави національних інтересів, адекватна оцінка можливих шляхів, засобів та способів їх реалізації, належна самокритичність та відкритість в оцінках результатів реформування;
- основні цілі та завдання реформування соціальної системи (інституту, інституції) підтримуються інститутами громадянського суспільства та більшістю громадян країни.

Суспільно-політична дестабілізація модернізаційного типу. Суспільно-політична дестабілізація цього типу відбувається, коли ініціаторами реформування є політичні сили (партії), які перебувають на вершині політичної влади, а їхньою метою є модернізація тієї чи іншої соціальної системи (інституту, інституції) у контексті зміни векторів суспільного розвитку, які, на їхню думку, є

раціональними. У цьому разі йдеться про спробу ініціювати реформування, так би мовити, "зверху". Звичайно, ініціатори дестабілізації можуть мати шире бажання перевести соціальну систему на траєкторію прогресивного розвитку шляхом реалізації моделі, яка більш адекватна суспільним очікуванням. Проте вони можуть переслідувати й інші цілі, досить егоїстичні та корисливі, наприклад, утримання у своїй руках важелів державної влади або ж отримання вигоди економічного характеру.

Це підтверджує досвід пострадянських країн, де в постдестабілізаційний період політична система модернізувалася переважно під потреби правлячої політичної еліти, яка здебільшого складалася з колишньої комуністичної номенклатури. Вона з "будівничих комуністичного майбутнього" стрімко перетворилася на затятих прихильників капіталістичного ладу. Як наслідок, в їхніх руках опинилися величезні матеріальні та фінансові ресурси, а катастрофічне зростання соціальної нерівності та зубожіння населення набуло нечуваних темпів. Тобто ініціатори дестабілізації мали передусім за мету отримання власної економічної вигоди. Для досягнення цієї мети необхідно було зруйнувати соціальні стереотипи поведінки в населення. Для цього використовувався широкий арсенал засобів і способів від так званої "невидимої руки" ринкової економіки, яка автоматично оптимізує соціально-економічні відносини до тези, що державні інститути мають відігравати роль "нічного сторожа" у регулюванні цих відносин. Завдання ж щодо переведення соціальних систем (інститутів) на більш прогресивну траєкторію свого розвитку, було другорядним. Про це свідчить зростання прошарку бідного населення, тіньової економіки, корупції, кризових явищ у системі охорони здоров'я та освіти тощо за одночасної появи прошарку вітчизняних мільярдерів та мільйонерів.

Таким чином, мотиви ініціаторів суспільно-політичної дестабілізації та модернізаційні підходи для набуття тими чи іншими соціальними системами (інститутами) певної динаміки розвитку в постдестабілізаційний період дозволяють дійти висновку, що в цьому разі відбуватиметься дестабілізація саме *модернізаційного* типу. Її визначальні ознаки такі:

- ініціаторами дестабілізації є політичні сили, які перебувають при владі і метою яких є модернізація соціальних систем

(інститутів) у контексті зміни векторів суспільно-політичного розвитку, так би мовити, "зверху";

- ініціатори дестабілізації можуть мати бажання перевести соціальні системи (інститути) на траєкторію прогресивного розвитку, але можуть переслідувати й інші цілі, зокрема, утримання у своїх руках державної влади;

- досягнення мети ініціаторів дестабілізації передбачає руйнування стереотипів поведінки переважної частини населення, тому реформування супроводжується суттєвими змінами в соціальних системах (інститутах);

- часто в постдестабілізаційний період політична система трансформується під потреби правлячої еліти, яка при цьому змінює свої ціннісні установки та пріоритети.

При цьому варто вирізняти соціальні системи, де об'єктивно назріли очевидні та кардинальні реформи, але на заваді їм стоять корумповані або консервативні політичні сили та режими. У цьому разі ініціаторами дестабілізації можуть бути суб'єкти, які переконані, що саме вони й є носіями прогресивних ідей. Така дестабілізація може стати передумовою для зняття перепон на шляху розвитку нового типу суспільно-політичних відносин та революційної за своєю суттю модернізації соціальних систем, передусім політичної системи. Тому, якщо після дестабілізації державність як соціальна система вийде на траєкторію прогресивного розвитку, то можна стверджувати її "позитивний" характер. Про це, наприклад, буде свідчити створення кращих умов для прав і свобод людини (індивіда), зростання якості їхнього життя, зниження рівня соціальної напруженості тощо.

Суспільно-політична дестабілізація трансформаційного типу. Досить часто головною передумовою виходу соціальних систем (інститутів) на траєкторію прогресивного розвитку в постдестабілізаційний період є здійснення реформ, метою яких є кардинальна трансформація суспільно-політичних відносин. Ідеться про формування принципово іншого суспільно-політичного укладу. З огляду на мету в цьому разі відбуватиметься суспільно-політична дестабілізація *трансформаційного* типу, визначальні ознаки якої такі:

- ініціаторами дестабілізації є суб'єкти, які переконані, що вони є носіями прогресивних ідей та перебувають в опозиції до

політичного керівництва держави, яке, на їхню думку, стоїть на заваді назрілих, прогресивних та кардинальних суспільно-політичних реформ;

- головна мета ініціаторів дестабілізації – трансформація соціальних систем (інститутів), передусім політичних, у такі, де в постдестабілізаційний період будуть принципово інші суспільно-політичні відносини;

- ініціатори дестабілізації можуть мати щире бажання перевести політичну та інші системи на траєкторію прогресивного розвитку, але завжди є ризик, що суспільно-політична дестабілізація, зумовлена трансформаційними змінами системи, може призвести до збройного громадянського конфлікту (цей ризик зростає, коли цілі ініціаторів не відповідають об'єктивним потребам державотворення, не підтримуються суспільством, а спрямовані на задоволення егоїстичних потреб ініціаторів або є їхнім доволі суб'єктивним уявленням про "світле" майбутнє).

Варто зазначити, що можливі ситуації, коли ініціатори дестабілізації не досягнуть поставлених цілей, тому подальша стагнація тих чи інших соціальних систем (інститутів) триватиме. У цьому разі питання необхідності проведення в них радикальних змін буде відстрочено.

Виокремлені вище типи суспільно-політичної дестабілізації взаємопов'язані. Наприклад, дестабілізація, яка на початковому етапі з огляду на проголошені наміри та здійснені перші кроки мала чіткі ознаки модернізаційного типу, надалі – залежно від характеру та масштабів проведених реформ – може набути ознак трансформаційного типу або ж еволюційного типу. Це, зокрема, залежить від політичної волі ініціаторів дестабілізації, наявних у них ресурсів (матеріальних, фінансових та інших), ступеня підтримки суспільством тих чи інших реформ.

Принципово важливим є й те, що серед ініціаторів дестабілізації можуть бути й зовнішні сили, тобто суб'єкти міжнародних відносин, які переслідують свої егоїстичні цілі. Це, зокрема, можуть бути інші держави (групи держав), ТНК, юридичні і навіть фізичні особи, які для реалізації цих цілей часто створюють ті чи інші організації (фонди, трасти тощо). Поза межами держави завжди знайдуться як прихильники, так і противники ініці-

аторів суспільно-політичної дестабілізації. Тому вони можуть переслідувати деструктивні цілі для розвитку тих чи інших національних соціальних систем (інститутів). Наприклад, це може бути бажання нав'язати державі свою волю, змусити її змінити вектори свого політичного та економічного розвитку. У цьому разі "негативний" характер суспільно-політичної дестабілізації, та її наслідків для суспільства не викликає сумніву.

Таким чином, на основі системного аналізу основних факторів і намірів ініціаторів суспільно-політичної дестабілізації, її очікуваних наслідків та в контексті підготування інформаційно-аналітичного підґрунтя для прийняття суб'єктами публічного управління у сфері національної безпеки стратегічних управлінських рішень виокремлено ознаки, які дозволяють цим суб'єктам визначити, який саме тип дестабілізації існує: еволюційний, модернізаційний чи трансформаційний. При цьому окремої уваги заслуговують фактори, які можуть використовувати зовнішні сили для цілеспрямованого генерування загроз національній безпеці.

7.3. Виявлення факторів соціального невдоволення (збурення) і реагування на них

У суспільстві можуть бути різні ситуації, зумовлені соціальним невдоволенням. Вони зумовлені поточним станом суспільно-політичної та соціально-економічної життєдіяльності суспільства та мають різний потенціал небезпек безпеці людини, суспільству та державним інститутам. Тому рівні соціального невдоволення (збурення) яке завжди існує за суспільно-політичної дестабілізації, можна розглядати як індикатор динаміки зазначених небезпек.

Для ідентифікації цих рівнів та оцінювання характерних для них небезпек доцільно мати певну їх градацію. Наприклад, серед рівнів соціального невдоволення (збурення) можна вирізняти такі, як: стабільний стан; соціальний сплеск; соціальна напруженість; структурна криза; режимна (політична) криза; соціальний вибух.

Стабільний стан – це майже ідеальний стан у суспільстві, який характерний для початку дестабілізації. Характерною озна-

кою такого стану є наявність достатньої кількості ресурсів, необхідних для задоволення соціальних потреб населення (продукти харчування, житло, одяг тощо) і вони відносно доступні для різних соціальних груп. Соціальні та гуманітарні питання зазвичай вирішуються в повному обсязі й оперативно. У населення є впевненість у подальшому підвищенні якості життя, державні та інші суспільні інститути функціонують стабільно. За такого стану можуть існувати потенційні виклики національній безпеці, але їх негативний вплив своєчасно нейтралізується, тобто ефективність діяльності суб'єктів публічного управління у сфері національної безпеки можна оцінити за найвищою оцінкою. Проте сьогодні в більшості країн світу такого стану не спостерігається.

Соціальний сплеск – короткострокове локальне явище, пов'язане з різким погіршенням ситуації в одній зі сфер суспільного життя у зв'язку з реалізацією започаткованих реформ та несвоечасним прогнозуванням, виявленням та нейтралізацією небезпек у цій сфері. За такої ситуації відбуваються процеси та події, які сприймаються тією чи іншою соціальною групою і навіть суспільством як реальні виклики задоволенню їхніх потреб. При цьому на відносно короткому відрізку часу справді спостерігається різке погіршення ситуації в одній зі сфер суспільного життя (політичній, економічній, гуманітарній, соціальній), але адекватні дії органів державної влади щодо її покращення відсутні. Тому існує приховане загальне незадоволення та занепокоєність у зв'язку з порушенням звичного порядку речей, незадоволенням тих чи інших потреб, порушенням певних прав і свобод тощо, через що можуть бути одиночні та спонтанні форми прояву протесту з боку певних соціальних груп (студентів, пенсіонерів, гірників тощо), але вони зазвичай не мають логічного продовження. Виникають також конфліктні ситуації між органами державної влади та населенням на рівні територіальної громади і навіть регіону. Вони, зокрема, можуть бути наслідком помилок, допущених під час розроблювання та впровадження тих чи інших реформ, або неврахування суспільної думки.

Соціальний сплеск швидко затухає, якщо умови, які зумовили його виникнення, усунуто. Зазвичай це передбачає вжиття відповідних заходів органами державної влади, спрямованих

на задоволення суспільних потреб (відновлення соціальних прав тощо) та активізації взаємодії з інститутами громадянського суспільства.

Соціальна напруженість є наслідком поширення серед населення невдоволення наявним порядком речей, наприклад, зростанням цін на продовольство, корупції, безробіття, організованої злочинності, зневіри в позитивних змінах тощо. При цьому відповідні заходи з боку органів державної влади не вживаються через брак необхідних ресурсів, грубі прорахунки, допущені під час розроблювання та впровадження тих чи інших реформ, через відсутність бажання враховувати наявний потенціал громадянського суспільства. При цьому характерною ознакою соціальної напруженості є поширення серед частини населення песимістичних настроїв, різноманітних чуток, вигадок, унаслідок чого в нього виникає психічно-емоційне збудження, з'являється почуття розгубленості та пригніченості. Тому виникають поодинокі стихійні мітинги, інші форми громадянської непокори, поступово втрачається довіра до органів публічного управління, знижується упевненість в їхній спроможності забезпечити належний рівень безпеки суспільства. Водночас соціальне невдоволення не досягає рівня, коли виникає непримиренне та свідоме протистояння між соціальними групами та між суспільством і політичним режимом.

Структурна криза – це ситуація, коли виникають кризові явища в окремих ланках публічного управління, а в керівництва держави відсутня політична воля, чітка програма дій або ж йому не вистачає відповідних ресурсів для адекватного реагування на них, а також вживання заходів, метою яких є зниження рівня загроз безпеці людини (індивіду), суспільству та державним інститутам. Тому це такий рівень суспільного збурення, коли існують очевидні ознаки кризи окремих рівнів і ланок управління, а також процеси та події, які суспільством та органами публічної влади сприймаються як протидія реалізації національним інтересам. Ця протидія має вибіркового характеру без застосування збройної сили, а її причини (джерела) та наслідки часто інтерпретуються громадянами і представниками влади діаметрально протилежно. Водночас це ситуація наявності реальних загроз,

тому ймовірність застосування збройної сили висока (вона може бути застосована в будь-який момент).

В умовах структурної кризи масштаби завдання шкоди реалізації національних інтересів не досягають рівня, коли відбувається порушення цілісності тих чи інших соціальних систем, зокрема політичної, та втрачаються можливості виконання ними життєво-важливих функцій. Проте почуття розгубленості та пригніченості є характерним для основної маси населення. Це проявляється не тільки в суспільних настроях, а й у масових діях, наприклад, в ажіотажному попиті на ті чи інші товари. Спостерігається міграція великих мас людей у більш безпечні, на їхню думку, регіони і країни, активізується діяльність радикальних організацій, зростає кількість злочинів кримінального спрямування, відбуваються стихійні та організовані демонстрації, мітинги, інші форми громадської непокори. Тому в цих умовах принципово важливою є наявність політичної волі в керівництва держави до невідкладних, рішучих і неординарних дій, оскільки структурна криза є попередником кризи соціально-політичної системи як цілого.

Режимна (політична) криза – це ситуація незадоволеності значної частини населення наслідками суспільно-політичної дестабілізації, яка переноситься на ставлення до деморалізованих представників органів державної влади, а інститути громадянського суспільства практично втрачають свою роль посередника між суспільством і органами державної влади, наслідком чого є реальна загроза порушення цілісності політичної системи і навіть державності.

У цих умовах відбуваються процеси, події тощо, які суспільством та органами державної влади сприймаються як протидія реалізації національним інтересам. Вона має комплексний характер та зазвичай проходить із застосуванням збройної сили. Відбувається порушення цілісності соціальних систем, передусім політичної, втрачається їхня здатність щодо виконання основних функцій (частково або повністю). Тому може наступити тимчасове беззладдя в тих чи інших регіонах. Зростання кримінальної злочинності стає неконтрольованим, в основній масі населення може проявлятися почуття агресивності, а наслідки

перебігу подій та їх розвиток важко передбачувати. У кінцевому підсумку реальною небезпекою є повалення силовим шляхом чинного політичного устрою та громадянська війна, оскільки ситуація поступово виходить з-під контролю владних структур.

Соціальний вибух є ситуацією, коли силовим шляхом руйнуються державні інститути та інституції, тобто чинний політичний устрій. Унаслідок безвладдя настає анархія, а боротьба за державну владу зазвичай призводить до громадянської війни та, як наслідок, до значних матеріальних і людських втрат.

Варто зазначити, що зростання рівня соціального невдоволення не обов'язково може проходити через зазначені стадії. Наприклад, чим більший дискомфорт відчуває населення у процесі суспільно-політичної дестабілізації, тим більше проявляється почуття пригніченості, яке характерне для соціальної напруженості, яка, у свою чергу, може швидко трансформуватись у режимну (політичну) кризу, а остання – у соціальний вибух.

З огляду на викладене вище принципово важливим є також запобігти режимній (політичній) кризі та переростанню її у соціальний вибух. З цією метою доцільно мати розроблений заздалегідь орієнтовний план дій суб'єктів публічного управління в умовах структурної кризи, оскільки зазначена ситуація має розглядатися як потенційна небезпека національній безпеці. Цей план, зокрема, має передбачати:

- виявлення суб'єктів, які генерують небезпеки національній безпеці, оцінювання їхньої можливої протидії реалізації життєво важливим інтересам та визначення умов, за яких ці суб'єкти можуть застосувати силові методи;
- уточнення обсягів можливих збитків (шкоди) національній безпеці;
- складання плану заходів щодо додаткового захисту та оборони об'єктів критичної інфраструктури із залученням наявних сил і засобів;
- проведення спеціальних інформаційно-психологічних операцій, спрямованих на консолідацію суспільства та нейтралізацію діяльності суб'єктів небезпек національній безпеці.

Якщо ж уникнути режимної (політичної) кризи не вдалось, то для недопущення її переростання в соціальний вибух суб'єк-

ти публічного управління у сфері національної безпеки мають невідкладно здійснити підготовку у порядку, встановленому чинним законодавством, управлінських рішень щодо введення воєнного чи надзвичайного стану в країні або в окремих її місцевостях. Вони також мають бути готові прийняти рішення щодо оголошення загальної або часткової мобілізації та забезпечення додаткового захисту та оборони об'єктів критичної інфраструктури, а в разі необхідності – ліквідації наслідків їх руйнування (захоплення).

ГЛАВА 8. Урахування у стратегічному плануванні характеристик стійкості держави

8.1. Фактори, які зумовлюють доцільність визначення параметрів і характеристик стійкості держави

Оскільки між стійкістю держави та її безпекою існує тісний взаємозв'язок, то зазначений чинник треба враховувати під час визначення стратегічних цілей суб'єктів публічного управління у сфері національної безпеки. Це, у свою чергу, зумовлює необхідність визначення та моніторингу суб'єктами публічного управління переліку параметрів та характеристик стійкості держави. У сучасних умовах на стратегічні цілі впливають такі фактори:

- зростання переліку та рівня небезпек життєдіяльності сучасних держав, а також напруженості в міждержавних відносинах;
- трансформація уявлень про місію та основні функції держав в епоху постмодерну;
- національні особливості формування державних інститутів та інституцій та ефективність їх функціонування;
- існування культурно-історичних передумов формування культурно-цивілізаційного коду народу;
- інші фактори, які тією чи іншою мірою можуть здійснювати вплив на стійкість держави як соціальної системи та її безпеку.

Водночас варто зазначити, що сьогодні широке використання поняття "стійкість держави" більшою мірою свідчить не стільки про його універсальність, як про відсутність релевантної інформації, яка дозволяла би зменшити рівень невизначеності під час прийняття управлінських рішень у сфері національної безпеки. У свою чергу, відсутність цієї інформації є наслідком недостатнього наукового опрацювання підходів до визначення параметрів та характеристик, які дозволяли б оцінювати динаміку розвитку явищ, які позначають поняттям "стійкість держави". Певною мірою те ж саме можна стверджувати й про поняття "безпека держави" та щодо оцінок стійкості держави в контексті ефективності виконання функціональних завдань суб'єктами публічного управління у сфері національної безпеки.

Як ми вже зазначали, стійкість держави залежить від багатьох чинників, але багато фахівців, які досліджували різні аспекти стійкості держави, акцентують увагу на важливості належної якості систем державного управління. Проте часто поза їхньою увагою залишаються питання спроможності державних інститутів до виконання завдань пов'язаних із забезпеченням безпеки життєдіяльності людини (індивіда), суспільства та держави. Наприклад, у керівних документах стосовно національної безпеки України розв'язання проблеми забезпечення стійкості держави не розглядається як пріоритет суб'єктів публічного управління. Тому важливим є визначення підходів, у межах яких можна було б отримувати комплексну інформацію про перелік параметрів і характеристик, що адекватно відображають "стійкість" держави в контексті виконання нею завдань у безпековій сфері.

Передусім варто зазначити, що часто в дискурсах, які стосуються проблематики забезпечення національної безпеки, вирізняють три групи національних цінностей, взаємопов'язаних з ними національних інтересів та небезпек щодо їх реалізації. Ці групи визначаються у контексті таких концептів, як "безпека", "добробут", "справедливість", а також базових умов стійкого розвитку держави: збереження державного суверенітету, територіальної цілісності та гарантування недоторканності її кордонів. Водночас створення умов стійкого розвитку значною мірою залежить від функціональної спроможності держави як соціальної системи та унікального продукту загальноцивілізаційного розвитку. Ідеться про ефективність її політичних, правових, економічних та інших інститутів, які уособлюють носіїв соціальної влади та на які покладаються ті чи інші завдання у безпековій сфері.

Таким чином, ефективність функціонування інститутів та інституцій (механізмів) держави, які уособлюють носіїв соціальної влади, визначає ступінь (міру) стійкості держави у процесі її взаємодії із середовищем свого існування. Саме ця ефективність свідчить про спроможність суб'єктів публічного управління у сфері національної безпеки виконувати функції держави, які визначаються з огляду на її місію у суспільстві та

мету діяльності, яка зумовлює сенс її існування. Тому та чи інша модель діяльності інститутів та інституцій держави є атрибутом, тобто невід'ємною властивістю, яка забезпечує її цілісність та, відповідно, стійкість.

Модель діяльності інститутів та інституцій держави на кожному етапі її розвитку визначає динаміку та особливості взаємодії державного утворення як структурно детермінованої системи із внутрішнім та зовнішнім середовищем. Тому в цьому разі структура стійкості держави як соціальної системи – це її модель дій, яка лежить в основі її поведінки. Ця модель визначається взаємодією її організаційних структур та суб'єктів і є її атрибутом. У процесі розвитку структура стійкості держави визначає динаміку її взаємодії із внутрішнім та зовнішнім середовищем і фактично є теоретичним соціальним конструктом, тобто породженням конкретної культури (суспільства). Це конструкт існує тому, що громадяни держави згодні діяти згідно з певними правилами, тобто це опис (інтерпретація) певної реляційної області взаємовідносин держави із середовищем свого розвитку, зокрема й суспільством.

Таким чином, існує взаємозв'язок стійкості держави та ефективності дій її інститутів, а побудова її структури рівнозначна побудові моделі дій цих інститутів. Водночас ця модель лежить в основі поведінки держави як структурно детермінованої системи та визначає динаміку її взаємодії із внутрішнім та зовнішнім середовищем у контексті виконання завдань у сфері безпеки. Саме тому доцільним є визначення переліку параметрів та характеристик, що адекватно відображають стійкість держави під час виконання нею завдань у сфері безпеки.

8.2. Чинники, які впливають на формування підходів до вибору параметрів і характеристик стійкості держави

Визначення переліку параметрів і характеристик, що адекватно відображають стійкість тієї чи іншої держави, до цього часу залишається досить складною проблемою з різних причин.

По-перше, держава є системою з активними елементами. У таких системах згідно із загальновідомим законом (принципом) необхідної різноманітності, що його сформулював У. Ешбі, різноманітність збурень, які здійснюють вплив на неї, передбачає адекватне різноманіття її можливих станів²². Це, у свою чергу, потребує управління, яке саме володіє адекватною різноманітністю. Обмеження різноманітності в поведінці об'єкта управління (у цьому разі – суспільства та соціальних інститутів) досягається за рахунок збільшення різноманітності рішень суб'єкта управління, тобто системи публічного управління.

Для виконання цього завдання суб'єкт управління повинен бути здатним до вироблення певного мінімуму управлінських рішень. Вони є основною передумовою забезпечення досягнення мінімуму різноманітності вихідних реакцій системи. Тому зі збільшенням складності об'єкта управління (керованої системи) складність суб'єкта управління також має підвищуватися. У кінцевому ж підсумку процес управління зводиться до зменшення різноманітності станів об'єкта управління, тобто до зменшення його невизначеності. При цьому відсутність необхідної різноманітності того чи іншого органу управління свідчить про необхідність удосконалення його організаційно-функціональної структури, зокрема й шляхом передання права прийняття певних рішень на нижні рівні.

Таким чином, для адекватного реагування на зміни середовища функціонування держави, складність та оперативність прийняття управлінських рішень у системі публічного управління має відповідати складності та швидкості змін зовнішнього середовища.

²² Ashby W. Ross. An Introduction to Cybernetics. London, 1956.

По-друге, принципово важливу роль в оптимізації будь-якої системи управління відіграє її загальновідома властивість, яку називають емерджентністю. Її сутність полягає в тому, що чим більше розходження в розмірах між елементами системи і нею самою, тим вища ймовірність того, що властивості утвореної системи можуть суттєво відрізнятись від властивостей її елементів. Наслідком цього є можлива розбіжність (розбалансування) цілей елементів системи та її мети (загальної цілі). Це може стати важливим чинником дестабілізації у системі і, як наслідок, втрати її стійкості. Зазвичай це відбувається за суспільно-політичної дестабілізації в державі. Тому для виконання місії держави суб'єкти публічного управління повинні приймати рішення, які дозволили б узгодити цілі її структурних елементів із головною метою держави. У цьому разі йдеться про певне узгодження інтересів щодо забезпечення безпеки індивідів, суспільства та держави.

У кінцевому підсумку наслідки прояву в соціальних системах закону необхідної різноманітності та їхня емерджентна властивість зумовлюють необхідність для визначення параметрів і характеристик стійкості держави враховувати такі чинники:

- складність та оперативність прийняття управлінських рішень суб'єктами публічного управління має відповідати складності та швидкості змін середовища як передумова адекватного реагування на зміни середовища функціонування держави. При цьому метою управління має бути зменшення різноманітності станів об'єкта управління (суспільства), тобто зменшення його невизначеності як передумова забезпечення стійкості держави;
- забезпечення стійкості держави має передбачати певну інваріантність, яка полягає в тому, що деякі її властивості залишаються незмінними деякий час (наприклад, політичні інститути та зв'язки між ними);
- організаційно-функціональна структура системи публічного управління, яка не адекватна змінам зовнішнього середовища, є дестабілізуючим фактором для держави, тобто вона має змінюватися або радикально, або шляхом реформування її елементів;
- більш швидке реагування держави на зміни середовища її існування, а отже, і її стійкість забезпечують більш гнучкі структури системи публічного управління.

По-третє, досить важко уникнути суб'єктивізму під час визначення переліку параметрів та характеристик, які є головними (визначальними) для стійкості держави в той чи інший момент її історичного розвитку та в контексті виконання нею функціональних завдань у сфері безпеки. Зазвичай фахівці акцентують увагу на параметрах і характеристиках, які, на їхню думку, є визначальними з огляду на власні уявлення щодо стійкості держави як соціальної цінності, або ж зосереджуються на цілях, які ставить перед фахівцями керівництво. Таким чином, обираючи зазначені параметри і характеристики, фахівці можуть відштовхуватися від власної системи цінностей, цінностей якоїсь соціальної групи, цільових установок керівника (Глави) держави тощо.

Наприклад, один фахівець може вважати визначальними чинниками забезпечення стійкості держави збереження та відновлення параметрів, від яких залежить якість життя та безпека соціуму. Інший фахівець буде розглядати ці чинники виключно в контексті того, який вплив вони здійснюють на стійкість політичного режиму. Це дозволяє дійти важливого висновку: вибір параметрів і характеристик стійкості держави залежить від обраного фахівцем "суб'єкта стійкості", який, на його думку, є визначальним для забезпечення зазначеної стійкості. Очевидно, це повною мірою стосується й оцінювання спроможності суб'єктів публічного управління у сфері національної безпеки до забезпечення стійкості держави.

ГЛАВА 9. Системний аналіз (паспортизація) загроз як передумова формування стратегій національної безпеки

9.1. Паспорт загрози національній безпеці як аналітичний документ, що відображає результати її системного аналізу, та його структура

Паспорт загрози національній безпеці як аналітичний документ, що відображає результати її системного аналізу. Важливість аналітичної діяльності зумовлюється потребами у прогнозуванні суспільно-політичних та соціально-економічних процесів, а також міжнародних відносин у контексті інтенсифікації процесів глобалізації та ускладнення ієрархії їх складових частин. Тому якісне планування у сферах національної безпеки і оборони неможливе без включення в систему державного управління функції аналітичної діяльності. Її головною метою є формування прогностичних оцінок (подій, процесів тощо), щоб органи державної влади могли враховувати можливі трансформації зовнішньої та внутрішньої політики.

Розрізняють пізнавальний (гносеологічний) та перетворювальний складники функції аналітичної діяльності. Пізнавальний складник уособлює єдність емпіричного та теоретичного знання, а перетворювальний передбачає, що людина (індивід) активно впливає на перетворення дійсності в обрисах її майбутнього. Основними етапами *аналітичної діяльності* у сферах національної безпеки є: формулювання проблеми та її структуризація; збирання (пошук) в інформаційному потоці фактів (даних), які становлять інтерес, та виокремлення тих, які породжують проблемну ситуацію; висування гіпотез та їх перевіряння, формулювання висновків, узагальнення результатів; підготування пропозицій щодо вирішення проблемних питань. Формами *аналітичної діяльності* у сферах національної безпеки є: моніторинг (передбачає, зокрема, огляд та оцінювання загроз національними інтересам); аналіз діяльності суб'єктів забезпечення національної безпеки (зокрема, оцінювання ефективності управлінських рішень); дослідження актуальних проблем (інформаційні розробки, оперативні дослідження, аналітичні дослідження тощо).

Результатом аналітичної діяльності є підсумкова інформація, підготовлена для прийняття управлінських рішень. Її форма викладення, а саме – аналітичні документи, залежить передусім від глибини проведеного аналізу, рівня структурованості викладу, характеру проблеми, яка розглядається, специфіки відомчих вимог. Розрізняють такі аналітичні документи:

- *аналітичний огляд*, у якому наводиться найбільш повна систематизація та узагальнення явищ, подій, інших чинників, які треба врахувати під час прийняття управлінських рішень;
- *аналітична доповідь* – структурований виклад події або опис явища з прогнозом їхнього розвитку та пропозиціями щодо заходів, яких треба вжити;
- *аналітична записка* – структурований виклад конкретного питання з його оцінкою;
- *аналітичний звіт*, у якому має бути систематизований виклад узагальнень стосовно явища, події, інших чинників, які справляють визначальний вплив на національну безпеку. Цих висновків має бути достатньо для прийняття управлінських рішень на стратегічному (загальнодержавному) рівні управління, тому він має містити чітке визначення та структурування проблеми, прогноз розвитку чинників, від яких залежить її розв'язання, з урахуванням невизначеності та неповноти інформації і в цьому контексті – оцінку ризиків, пов'язаних з прийняттям тих чи інших альтернативних управлінських рішень, комплексну оцінку даних, які покладені в основу висновків та визначають суть пропозицій для керівництва.

Принципово важливими для визначення порядку денного органів державної влади в контексті реагування на загрози національним інтересам є результати аналітичної діяльності щодо визначення переліку, джерел, масштабів та можливих наслідків зазначених загроз. Тому така робота розглядається у багатьох країнах як передумова підвищення ефективності планування у сферах національної безпеки. Її результати здебільшого оформляються у вигляді матриць або паспортів загроз.

Паспорт загроз – це документ, який передбачає:

- комплексне оцінювання чинників, що створюють небезпеку реалізації національним інтересам;

- характеристику динаміки небезпек (масштаб, тенденції, наслідки, тощо);
- визначення організаційно-правових та інших механізмів діяльності суб'єктів управління у сфері національної безпеки щодо реагування на небезпеки (моніторинг, превентивні дії, локалізація, тощо).

Таким чином, зазначений паспорт є результатом аналітичної діяльності, яка передбачає з'ясування сутності та тенденцій розвитку факторів, які є причинами небезпек, оцінку управлінських ситуацій, прогноз їх розвитку, формулювання висновків, рекомендацій, пропозицій тощо. Тобто, по суті, паспорт загрози національній безпеці є комплексним аналітичним документом. З огляду на комплексне оцінювання даних, покладених в основу висновків, пропозицій і рекомендацій, які надаються керівництву та потребують управлінських рішень щодо реагування на загрози національним інтересам, розроблення та коригування змісту цих паспортів є передумовою впровадження ефективного моніторингу зазначених загроз і пов'язаного з ним аналітичного забезпечення планування у сферах національної безпеки. На жаль, в Україні розроблення паспортів загроз національній безпеці перебуває на початковій стадії, що не сприяє належній якості зазначеного планування.

Отже, розв'язання комплексної проблеми забезпечення національної безпеки передусім потребує формалізації процесу визначення переліку загроз національній безпеці України, їх класифікації та ієрархічного впорядкування, періодичного оцінювання можливих наслідків їхнього впливу на національну безпеку, уточнення стану та можливостей сил і засобів держави щодо реагування на загрози, розроблення (уточнення) планів практичних заходів.

Структура паспорта загрози національній безпеці. Типовий паспорт загрози може мати кілька розділів (найбільш оптимальна кількість – три). Вони мають містити загальну характеристику загрози, характеристику її розвитку та опис діяльності суб'єктів управління у сфері національної безпеки щодо реагування на неї. При цьому в зазначеному паспорті спочатку вказуються найменування та шифр загрози. Найменування за-

грози вказується з огляду на чинники, що становлять небезпеку реалізації життєво важливих національних інтересів України, а шифр загрози проставляється відповідно до класифікатора загроз, який має розроблятися окремо.

У *першому розділі* паспорта загрози відображаються найбільш постійні, статичні ознаки загрози. Це її загальна характеристика, яка має показувати: *структуру* загрози (вказуються складники загрози, які утворюють своєрідне "дерево загрози" – аналізу підлягають явища, події, процеси, інші чинники, що становлять небезпеку реалізації життєво важливих національних інтересів); *об'єкти* загрози, які визначаються відповідно до їхньої спрямованості проти реалізації життєво важливих національних інтересів (об'єктом загрози є той чи інший життєво важливий національний інтерес або сукупність національних інтересів); *джерела* загроз (визначаються явища, процеси, суб'єкти, які створюють небезпеку реалізації національних інтересів).

У *другому розділі* відображаються *динамічні* характеристики можливого розвитку загрози, а саме: *масштаб* загрози (вказується просторовий розмах зовнішніх і внутрішніх чинників, що можуть перешкоджати реалізації національних інтересів, та їхні наслідки); *можливі наслідки* загрози (надаються короткі довідкові дані про причини та перебіг розвитку подій, явищ, процесів, інші чинники, які породжують небезпеки реалізації національних інтересів); *прогноз розвитку* загрози (вказується прогноз наслідків загрози для реалізації життєво важливих національних інтересів у коротко-, середньо- та довгостроковій перспективі).

Третій розділ треба присвятити плануванню заходів із застосування сил і засобів суб'єктів управління у сферах національної безпеки щодо реагування на загрозу (завдання зазначених суб'єктів, питання координації їхньої діяльності, ресурсне забезпечення, способи і методи реагування тощо). Тому в цьому розділі має бути відображена передусім така інформація: *суб'єкти управління у сфері національної безпеки* (мають бути стисло описані, виходячи з норм чинного законодавства, основні функції, завдання, повноваження, сфери відповідальності, особливості діяльності суб'єктів, підпорядковані їм сили і засоби щодо виявлення, прогнозування, нейтралізації (зниження рівня) загрози (її

складників) та запобігання їй; *ресурсне забезпечення* (вказуються особливості організації ресурсного забезпечення (фінансового, матеріально-технічного, тощо) діяльності суб'єктів управління у сфері національної безпеки під час реагування на загрози, сили і засоби, що додатково можуть залучатися, їх розподіл та порядок використання тощо); *засоби і способи реагування* на загрози (визначається алгоритм дій суб'єктів забезпечення національної безпеки, підпорядкованих їм сил і засобів, а також тих, які можуть залучатися додатково щодо реагування на загрози, їх розподіл, порядок, способи використання).

9.2. Чинники, які визначають зміст паспорта загрози національній безпеці

Серед чинників, які визначають зміст паспорта загрози національній безпеці, передусім необхідність однозначного розуміння понять, які використовуються фахівцями. Серед них, зокрема: безпека; гранично допустиме значення безпеки; національна безпека; життєво важливі національні інтереси (інтереси виживання); загроза; виклик; потенційні загрози; реальні загрози; критерій; показник; параметр; індекс; рівень безпеки та рівень загроз. Крім того, найменування загрози має відображати її сутність з огляду на можливі явища, події, процеси тощо, які створюють небезпеку реалізації національних інтересів. При цьому необхідно враховувати, що становище із забезпеченням національної безпеки завжди оцінюється й безпосередньо пов'язується із суб'єктивними оцінками характеру та масштабів цих загроз у конкретно-історичний момент розвитку держави й суспільства.

Структуру загрози завжди обумовлюють чинники, які утворюють ієрархічну структуру небезпек реалізації національних інтересів. Фактично складники загрози утворюють "дерево загрози". Серед чинників, які є причинами загроз *загальнодержавного* рівня, зокрема:

- порушення Конституції і законів України, негативний інформаційно-психологічний вплив на свідомість людини, висо-

кий рівень злочинності, гальмування розвитку інститутів громадянського суспільства, недостатній рівень забезпечення загальнолюдських норм життя (охорона здоров'я, освіта, праця, забезпечення старості) тощо, які сукупно формують *загрозу порушення прав і свобод людини*;

- намагання маніпулювати суспільною свідомістю, можливість виникнення міжетнічних і міжконфесійних конфліктів, прояви екстремізму і сепаратизму, організована злочинна діяльність, незбалансованість функцій, повноважень і відповідальності між гілками державної влади, поширення корупції, хабарництва, дисбаланс стратифікації соціальних груп населення, критичне зниження доходів та рівня життя, зміна соціальних пріоритетів, незадовільний рівень соціального захисту тощо, які сукупно формують *загрозу суспільно-політичній стабільності*;

- кризові явища в економічній сфері життєдіяльності суспільства, небезпечне скорочення ВВП, зниження інвестиційної та інноваційної активності, науково-технічного та технологічного потенціалу, критичний стан основних ресурсів (виробничих фондів, запасів, стратегічних об'єктів тощо), критична залежність національної економіки (експортна, боргова тощо), утрата стратегічного контролю та неефективність державного регулювання економіки (антимонопольної політики, енергетичної, продовольчої безпеки тощо), "тінізація" економіки, а також науково-технологічне відставання, низька конкурентоспроможність вітчизняної продукції та втрата ринків, іноземна технічна і технологічна експансія, дефіцит науково-технічних кадрів, високі темпи трудової міграції тощо, які сукупно формують *загрозу соціально-економічному розвитку*;

- кризові явища світового і регіонального рівня (конфлікти, війни, катастрофи, надзвичайні ситуації, епідемії, їх наслідки тощо), злочинна діяльність проти миру і безпеки людства, міжнародна організована злочинність, поширення тероризму, небезпечних технологій, незаконний обіг наркотиків, нелегальна міграція, порушення міжнародних договорів, конвенцій тощо, а також зовнішній тиск на Україну, намагання поставити її поза інтеграційними процесами тощо, які сукупно формують *загрози міжнародній стабільності та регіональній безпеці*;

- посягання на державний суверенітет та конституційний лад України, її територіальну цілісність, територіальні претензії з боку інших держав, втручання у внутрішні справи України, підризна діяльність спецслужб, розголошення інформації, яка становить державну таємницю, зазіхання на недоторканність державного кордону України, небезпечне зниження рівня обороноздатності держави, створення і використання незаконних воєнізованих формувань тощо, які сукупно формують *загрози державній безпеці та обороноздатності*;

- порушення екологічної і техногенної безпеки, кризові явища (катастрофи, надзвичайні ситуації, епідемії та їх наслідки), небезпечна антропогенна діяльність, вичерпання природних ресурсів, погіршення екологічного стану внаслідок накопичення екологічно небезпечних відходів, поширення небезпечних технологій і їх продуктів тощо, які сукупно формують *загрозу навколишньому середовищу*;

- деформація духовних засад суспільства і порушення моральних норм, кризові явища (гуманітарні, демографічні тощо), прояви моральної та духовної деградації, поширення бідності та соціальних недуг (безробіття, безпритульність, бродяжництво, наркоманія, алкоголізм тощо), культу насильства, жорстокості тощо, які сукупно формують *загрози духовним і культурним цінностям*.

У паспорті загрози передбачається, що її об'єкт визначають відносно спрямованості загрози щодо реалізації життєво важливих національних інтересів. Наприклад, об'єктом загрози може бути: регіональна стабільність (стабільність у світі, в Україні тощо), права, свободи, життя і здоров'я громадян (соціальної групи, населення регіону, народу України) тощо. *Джерела ж загроз* – це те, що породжує загрозу. Ними можуть бути явища, процеси, події, юридичні чи фізичні особи, держави чи групи держав, наявність/діяльність яких створює або може створити небезпеку щодо реалізації національних інтересів України. Наприклад, це може бути збройний конфлікт між країнами А і Б; уряд Республіки С; надзвичайна ситуація на АЕС; незаконні збройні формування; терористичні групи (особи) тощо.

Має бути описання масштабу, тенденцій розвитку та можливих наслідків загрози національній безпеці (її складників), які значною

мірою характеризують динаміку її розвитку, переростання загрози з потенційної в реальну. Зовнішні чинники за масштабом пропонуються поділяти на глобальні, регіональні і локальні, а внутрішні – на загальнонаціональні, регіональні й локальні.

Глобальні загрози (зовнішні загрози глобального характеру) охоплюють світовий простір і стосуються світової спільноти або більшості країн світу, у тому числі й України. Найбільш вагомою ознакою глобальних загроз є транскордонний характер та неможливість запобігання (нейтралізації тощо) їм зусиллями окремої держави або групою держав.

Регіональні зовнішні загрози (зовнішні загрози регіонального характеру) зазвичай стосуються одного або кількох сусідніх регіонів. Вони характеризуються спорідненістю наявних суперечностей, джерел загроз та впливом на міжнародну та національну безпеку суб'єктів міжнародних відносин, розміщених у регіоні (в сусідніх регіонах). Можливість їх виявлення, прогнозування, нейтралізації, запобігання їм істотною мірою залежить від ефективності консолідації зусиль більшості країн регіону.

Локальні загрози (зовнішні загрози локального характеру) обмежені у просторі і зумовлені насамперед станом двосторонніх відносин, зокрема й в умовах блокових або корпоративних відносин.

Загальнонаціональні загрози (внутрішні загрози загальнонаціонального характеру) стосуються всіх об'єктів національної безпеки, а наслідки їхнього негативного впливу поширюються на всій території країни. Вони можуть проявлятися в одній або в кількох сферах життєдіяльності суспільства й держави (політичній, економічній, соціальній, культурній). У сучасних умовах та через взаємопов'язаність сфер життєдіяльності зазвичай загальнонаціональні загрози проявляються в кількох сферах.

Регіональні внутрішні загрози (внутрішні загрози регіонального характеру) стосуються окремих регіонів країни і зазвичай мають вибіркові сфери прояву щодо перешкодження реалізації життєво важливих національних інтересів.

Локальні (внутрішні загрози локального характеру) мають обмежений просторовий розмах і характеризуються насамперед проявом за окремими складниками однієї або кількох сфер життєдіяльності.

Тенденції розвитку загрози мають містити описання причин, можливого перебігу подій, починаючи із зародження, суперечностей, етапу їх загострення до врегулювання або ліквідації наслідків. Наприклад: Конфлікт розпочався з ... Створена контактна група у складі: ... Проведено черговий етап переговорів між сторонами конфлікту за участю ... Оприлюднено план щодо врегулювання конфлікту... На цьому етапі принципово важливим є *якісно-кількісне* описання процесу розвитку загрози, який давав би змогу виявити момент переростання потенційної загрози в реальну.

Прогноз можливих наслідків загрози зазвичай має ґрунтуватися на тенденції розвитку загрози й об'єктивних даних її моніторингу. Наприклад: За умов ... слід очікувати ... У разі часткової реалізації загрози ... існує небезпека..., що призведе до... тощо. На цьому етапі принципово важливою є *кількісна оцінка* (хоча б орієнтовна) можливих наслідків впливу загрози на реалізацію життєво важливих національних інтересів. Ця оцінка є ключовою передумовою для побудови (уточнення) ієрархії загроз (складників загрози), без якої практично неможливо раціонально розподілити наявні в суспільстві (органах державної влади) ресурси, які спрямовуються на виявлення, прогнозування, нейтралізацію (пониження рівня) загрози та запобігання їй у процесі стратегічного планування у сфері забезпечення національної безпеки.

Оцінки масштабу, тенденцій розвитку, можливих наслідків загрози національній безпеці (її складників) мають бути предметом постійного моніторингу, який мають здійснювати висококваліфіковані фахівці на всіх ієрархічних рівнях управління. На основі цих оцінок мають вноситися (за окремо розробленою процедурою) відповідні зміни (уточнення) до паспорту загрози.

Центральним питанням є *визначення практичних заходів* суб'єктів управління у сфері національної безпеки щодо реагування на загрози. Серед них у паспорті мають зазначатися ті, які *безпосередньо зобов'язані* згідно з чинним законодавством вживати відповідних заходів щодо реагування на загрозу. Тому мають бути стисло описані, виходячи з норм чинного законодавства, основні функції, завдання, повноваження, сфери відповідальності суб'єктів, а також (за необхідності) особливості діяльності підпорядкованих їм сил і засобів (зокрема, в умовах надзвичайного

та воєнного стану) щодо виявлення, прогнозування, нейтралізації (пониження рівні) загрози (її складників) та запобігання їй. Наприклад: "Своєчасне виявлення загрози покладається на ... ; Моніторинг загрози та оцінку ефективності вжитих заходів здійснюють ... Превентивні заходи відповідно до повноважень вживають самостійно / за погодженням з Загальну координацію діяльності здійснює ...".

Ресурсне забезпечення заходів із виявлення, прогнозування та нейтралізації (пониження рівня) загрози (її складників) та запобігання їй включає опис особливостей організації (планування) ресурсного забезпечення (фінансового, матеріально-технічного, інформаційного тощо) діяльності суб'єктів у сфері національної безпеки щодо реагування на загрози. Зазначаються сили і засоби, що додатково можуть залучатися (передаватися в оперативне підпорядкування) тому чи іншому суб'єкту. Наприклад: "Відповідно до ... передбачається ... на ... ; Головні розпорядники бюджетних коштів...; За державною цільовою програмою... У разі ... за рішенням...".

Засоби та способи реагування на загрозу (її складники) визначають алгоритм та координацію дій суб'єктів управління у сфері національної безпеки, зокрема й підпорядкованих їм сил і засобів, а також тих, які можуть залучатися додатково (передаватися в оперативне підпорядкування), їх розподіл та порядок (послідовність) використання. Наприклад: "У разі виявлення ознак .. створюється контактна група у складі....; У разі створюється оперативний штаб у складі..., який очолює.... У разі ... організація взаємодії покладається на ... Координація та контроль заходів покладається на ...". Зазначені засоби та способи в паспорті мають узгоджуватися з оцінками масштабу, тенденцій розвитку, можливих наслідків загрози національній безпеці (її складників). Тому, як і останні, вони підлягають постійному моніторингу, за результатами якого треба вносити зміни і доповнення до нормативних документів, на яких ґрунтується планування, організація, координація та контроль діяльності суб'єктів управління у сфері національної безпеки.

Загрози реалізації національних інтересів постійно змінюються. Також мають змінюватися пріоритети державної політики

щодо цих інтересів, тому треба періодично вносити зміни до паспорта загрози, наприклад, у такій послідовності:

- *раз на місяць* – щодо складників загрози, ґрунтуючись на оцінках та пропозиціях державних адміністрацій, структурних підрозділів, сил і засобів центральних органів виконавчої влади, інших органів зі спеціальним статусом у регіонах, на які покладаються нормативна, організаційно-розпорядча, експертно-аналітична та інша діяльність щодо виявлення, прогнозування, реагування на складники глобальної загрози та запобігання їм на регіональному рівні;

- *раз на квартал* – щодо складників загрози, ґрунтуючись на оцінках та пропозиціях центральних органів виконавчої влади, інших органів зі спеціальним статусом, на які покладаються нормативно-правова, організаційно-розпорядча, експертно-аналітична та інша діяльність щодо виявлення, прогнозування, реагування на складники загрози та запобігання їм на загальнодержавному рівні;

- *раз на рік* – щодо тієї чи іншої глобальної загрози загалом, ґрунтуючись на узагальнених РНБО України оцінках і пропозиціях центральних органів виконавчої влади, інших органів зі спеціальним статусом, на які покладаються нормативно-правова, організаційно-розпорядча, експертно-аналітична та інша діяльність щодо виявлення, прогнозування, реагування на складники загрози та запобігання їм на загальнодержавному рівні.

Таким чином, інформація, яка міститься у паспортах загроз, може бути важливою складовою частиною аналітичного забезпечення планування у сферах національної безпеки і оборони.

Запитання для самоконтролю:

1. У чому суть поняття "потенціал держави" в контексті забезпечення національної безпеки?
2. У чому особливості математичної моделі Г. Кліффорда щодо оцінювання могутності держави та які її складники?
3. Які складники має алгебраїчна модель Р. Клайна щодо оцінювання могутності держави та в чому її особливості?
4. У чому особливість китайських та японських підходів до оцінювання могутності держави?
5. Які загальні характеристики має система показників для розрахування оцінки могутності держави?
6. Яким є характер співвідношення потенціалів системи забезпечення національної безпеки та держави (індикатора її могутності)?
7. Якими є особливості факторного аналізу під час формування стратегії національної безпеки?
8. У чому полягає сутність взаємозв'язку національної безпеки та стійкості соціального порядку?
9. Які характеристики має аксіологічний аспект стійкості соціального порядку?
10. У чому полягають підходи до розв'язання проблеми забезпечення стійкості соціального порядку?
11. Чому соціальний порядок доцільно розглядати як соціальну систему?
12. Якими є рівні соціального порядку та в чому їх взаємозв'язок?
13. Які основні завдання існують у сфері національної безпеки у контексті забезпечення стійкості соціального порядку?
14. У чому сутність суспільно-політичної дестабілізації як соціального явища?
15. Що таке суспільно-політична дестабілізація еволюційного типу?
16. Що таке суспільно-політична дестабілізація модернізаційного типу?
17. У чому полягає суспільно-політична дестабілізація трансформаційного типу?
18. Яким є зміст можливих рівнів соціального невдоволення (збурення) та способів реагування на них?
19. Які фактори зумовлюють доцільність визначення параметрів та характеристик стійкості держави?
20. З якою метою розробляють паспорт загрози національній безпеці як комплексний аналітичний документ?
22. Які структурні елементи має паспорт загрози національній безпеці?
23. Які чинники визначають зміст паспорта загрози національній безпеці?

Теми самостійних робіт (рефератів):

1. Потенціал держави в контексті забезпечення її безпеки: між минулим і майбутнім.
2. Потенціал держави та індикатор її могутності: спільне да відмінне в контексті стратегічного планування у сфері безпеки.
3. Оцінювання могутності держави з використанням моделі Г. Кліффорда – інструмент політичних маніпуляцій чи стратегічного аналізу?
4. Оцінювання могутності держави з використанням моделі Р. Клайна – інструмент політичних маніпуляцій чи стратегічного аналізу?
5. Що нового є в китайських та японських підходах оцінювання могутності держави в сенсі стратегічного планування у сфері безпеки?
6. Необхідний потенціал системи забезпечення національної безпеки: між бажанням та реальністю.
7. Чому таким важливим є забезпечення якості факторного аналізу для формування стратегії національної безпеки?
8. Національна безпека та стійкість соціального порядку: взаємозв'язок чи взаємообумовленість?
9. Стійкість соціального порядку та національна безпека є майже тотожними цінностями?
10. Які чинники не дозволяють розв'язати проблему стійкості соціального порядку в контексті забезпечення національної безпеки?
11. Якщо соціальний порядок є соціальною системою, то які це має наслідки для забезпечення національної безпеки?
12. Чи призводить ігнорування взаємозв'язку рівнів соціального порядку до катастрофічних наслідків для національної безпеки?
13. Що мають за мету ініціатори руйнування соціального порядку в контексті забезпечення національної безпеки?
14. Чи впливала суспільно-політична дестабілізація еволюційного типу на стратегію національної безпеки України і чому?
15. Чи впливала суспільно-політична дестабілізація модернізаційного типу на стратегію національної безпеки України і чому?
16. Суспільно-політична дестабілізація трансформаційного типу є передумовою корегування стратегії національної безпеки: за і проти.
17. Визначення параметрів стійкості держави як пріоритет під час формування стратегії національної безпеки: за і проти.
18. Єдиний підхід для вибору параметрів стійкості держави під час формування стратегій у сфері безпеки: реалії та перспективи.
19. Чи стане паспортизація загроз національній безпеці потужним інструментом стратегічного планування у сфері безпеки України?
20. Чи існує взаємообумовленість чинників, які визначають зміст паспорта загрози національній безпеці?

Список використаної літератури:

1. *Дюркгейм Э.* Социология. Ее предмет, метод, предназначение / Э. Дюркгейм ; пер. с фр., сост., послесл. и прим. А. Б. Гофмана. – М. : Канон, 1995. – 352 с.
2. Глобальна та національна безпека / В. І. Абрамов, Г. П. Ситник, В. Ф. Смолянюк та ін. ; за заг. ред. Г. П. Ситника. – К. : НАДУ, 2016. – 784 с.
3. *Михайлов В. С.* Рейтингові оцінки у військовій сфері: методологія і практика / В. С. Михайлов, В. В. Єфімова // Університетські наукові записки, 2018. – № 67–68. – С. 381–392.
4. *Могилевский В. Д.* Формализация динамических систем: монография / В. Д. Могилевский. – М. : Вузовская книга, 1999. – 216 с.
5. *Парсонс Т.* Система современных обществ / Т. Парсонс. – М. : Аспект-Пресс, 1997. – 270 с.
6. *Пастухов А. Л.* Комплексная безопасность: подходы к методологии индикативного анализа / А. Л. Пастухов, Ю. В. Мелешко // Экономическая наука сегодня. – 2018. – Вып. 8. – С. 204–212.
7. Публічне управління та адміністрування у сфері національної безпеки (системні, політичні та економічні аспекти): словник-довідник / уклад. С. П. Завгородня, М. Г. Орел, Г. П. Ситник ; за заг. ред. Д. В. Неліпи, Є. О. Романенка, Г. П. Ситника. – К. : Видавець Кравченко Я. О., 2020. – 380 с.
8. *Качинський А. Б.* Індикатор могутності держави – важливий інструмент системного аналізу та стратегічного планування у сфері національної безпеки / А. Б. Качинський, Д. Р. Молоченко // Системні дослідження та інформаційні технології. – 2016. – № 1. – С. 17–25.
9. *Орел М. Г.* Теоретичні основи державного управління у сфері політичної безпеки: монографія / М. Г. Орел. – К. : Поліграф Плюс "Ц-СІ", 2019. – 320 с.
10. *Ситник Г. П.* Публічне управління у сфері національної безпеки: підручник / Г. П. Ситник, М. Г. Орел ; за заг. ред. Г. П. Ситника. – К. : Видавець Кравченко Я. О., 2020. – 360 с.
11. *Бауман З.* Текучая современность / З. Бауман ; пер. с англ. под ред. Ю. В. Асочакова. – СПб. : Питер, 2008. – 240 с.
12. *Гиббон Э.* История упадка и крушения Римской империи / Э. Гиббон. – М. : Изд. дом ОЛМА-ПРЕСС, 2001. – 455 с.
13. *Гоббс Т.* Левіафан, або Матерія, форма і влада держави церковного і цивільного / Т. Гоббс // Твори : у 2 т. – М. : Думка, 1991. – Т. 2. – 736 с.

14. *Шарп Джин*. Від диктатури до демократії: концептуальні засади здобуття свободи / Джин Шарп ; пер. з англ. Ін-т ім. Альберта Ейнштейна. – Львів : Сполом, 2004. – 83 с.
15. *Knorr K. The Power of Nations / K. Knorr.* – New York, 1975.
16. *Ashby W. Ross. An Introduction to Cybernetics.* – London : Chapman & Hall, 1956.

Видавничо-поліграфічний центр
"Київський університет".
Версія не для друку

Розділ 3

ІНСТИТУЦІОНАЛЬНІ ЗАСАДИ СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

ГЛАВА 10. Принципи, види планування і роль концепцій, доктрин і стратегій у сфері національної безпеки України

10.1. Принципи, види планування та місце нормативно-правових актів у сферах національної безпеки і оборони

Принципи та види планування у сферах національної безпеки і оборони України. Планування у сфері національної безпеки є функцією державного управління. У процесі планування визначають пріоритети, завдання, засоби, способи і заходи із забезпечення національної безпеки та збалансованого розвитку складників сектору безпеки і оборони на основі оцінення безпекової ситуації та з урахуванням фінансово-економічних можливостей держави. Головною метою зазначеного планування є забезпечення реалізації державної політики шляхом розроблювання стратегій, концепцій, програм, планів розвитку органів сектору безпеки і оборони, управління ресурсами та ефективного їх розподілу.

Згідно з чинним законодавством України зазначене планування має здійснюється відповідно до таких принципів, як:

- дотримання національного законодавства і міжнародних зобов'язань України;
- демократичний цивільний контроль над сектором безпеки і оборони, відкритість інформації про державну політику, стратегічні документи, цілі, пріоритети і завдання планування, прозорість та підзвітність використання ресурсів;

- цілісність, узгодженість, системність планування у секторі безпеки і оборони, врахування пріоритетів і обмежень, встановлених державними програмами, планами та прогнозними документами;
- своєчасність та відповідність прийнятим рішенням щодо захисту національних інтересів України.

Чинне законодавство України передбачає три види планування у сферах національної безпеки і оборони: *довгострокове*, яке передбачає прогнозні оцінки розвитку безпекової ситуації та можливостей держави, які охоплюють період п'ять і більше років; *середньострокове*, яке містить оцінки за період від трьох до п'яти років; *короткострокове*, яке охоплює період планування до трьох років.

Чинне законодавство України також передбачає розроблення та затвердження за встановленим порядком таких документів *довгострокового* планування у сферах національної безпеки і оборони: Стратегії національної безпеки України; Стратегії воєнної безпеки України; Стратегії громадської безпеки та цивільного захисту України; Стратегії розвитку оборонно-промислового комплексу України; Стратегії кібербезпеки України; Національну розвідувальну програму та деякі інші.

До документів *середньострокового* планування у сферах національної безпеки і оборони належать: інші документи стратегічного рівня управління; програми щодо розвитку складників сектору безпеки і оборони, зокрема оснащення їх сучасним озброєнням і військовою технікою; програми (плани), які передбачають створення необхідних запасів матеріально-технічних засобів та необхідних для цього потужностей оборонно-промислового комплексу; програми та плани, які охоплюють питання реалізації тих чи інших заходів з посилення обороноздатності держави.

Короткострокове планування передбачає: щорічне розроблення планів утримання та розвитку (діяльності) складників сектору безпеки і оборони; визначення основних показників державного оборонного замовлення (на трирічний період), у яких визначаються завдання щодо реалізації документів довгострокового і середньострокового планування.

При цьому РНБО України з урахуванням змін у безпековому середовищі визначає концептуальні підходи, напрями, заходи із забезпечення національної безпеки і оборони. Вона схвалює проекти стратегій, концепцій, державних програм та інших стратегічних документів, якими визначаються основні напрями і завдання державної політики у сферах національної безпеки і оборони, здійснює координацію і контроль їх виконання.

Таким чином, планування у сферах національної безпеки і оборони України здійснюється в інтересах стратегічного (загальнодержавного) рівня управління, Збройних сил України, інших складників сектору безпеки, зокрема, підприємств, установ та організацій, діяльність яких може здійснювати суттєвий вплив на національну безпеку, а його результатами є стратегії, оборонні огляди, програми, плани та інші документи.

Загальна характеристика місця і ролі нормативно-правових актів у сферах національної безпеки і оборони. Будь-яке управлінське рішення, що приймається суб'єктами публічного управління у сфері національної безпеки, оформляється у формі нормативно-правового акта. Кожний із них відіграє свою роль у державній політиці в зазначеній сфері, зокрема й у формуванні та функціонуванні СЗНБ. У практиці публічного управління у сфері національної безпеки в Україні використовуються такі нормативно-правові акти:

- Конституція України, конституційні закони;
- загальні та спеціальні закони для регулювання певних галузей суспільних відносин та декрети;
- міжнародні договори, які ратифіковані Верховною Радою України;
- нормативно-правові акти вищих органів державної влади (укази Президента України, постанови Верховної Ради та Кабінету Міністрів України);
- 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 тощо).

Сьогодні в Україні існують відносно чіткі процедури ухвалення зазначених нормативних актів, але чимало недоліків має нормативно-правова база з питань забезпечення національної безпеки. Головними з них є: недостатня наукова обґрунтованість актів, їх внутрішня суперечливість, декларативність урегулювання тих чи інших питань, що належать до зазначеної сфери, та інші, які характерні для правового поля держави. Загалом на якість нормативно-правової бази з питань забезпечення національної безпеки впливає кілька досить специфічних чинників теоретико-методологічного характеру:

- наявність загальноновизнаного понятійно-категорійного апарату з питань забезпечення національної безпеки;
- належне обґрунтування структури, змісту, призначення, процедур розроблювання (затвердження, уточнення) нормативно-правових керівних документів, які традиційно використовуються у сферах національної безпеки і оборони України, передусім концепцій, доктрин та стратегій;
- однозначність щодо місця і ролі концепцій, доктрин та стратегій планування у сферах національної безпеки і оборони в ієрархії нормативно-правових актів у зазначених сферах і, таким чином, їх пріоритетності під час розроблювання, затвердження та уточнення.

Незважаючи на певні успіхи в розробленні керівних документів у сферах національної безпеки і оборони, в Україні поки що мало публікацій щодо системного дослідження методологічних основ розроблювання концепцій, доктрин та стратегій національної безпеки, на відміну від країн Заходу, де цій проблемі традиційно приділяється підвищена увага.

10.2. Концепції, доктрини та стратегії у сферах національної безпеки і оборони, їхній зміст і призначення

Концепції, доктрини та стратегії у сферах національної безпеки і оборони. Щоб визначити призначення та загальний зміст концепцій, доктрин та стратегій з питань забезпечення національної безпеки, а також ієрархії цих документів, доцільно

зробити порівняльний аналіз змісту понять "концепція", "стратегія" та "доктрина". Незважаючи на відмінності у визначенні цих понять, які наводяться у різних джерелах, вони дозволяють зробити деякі загальні висновки.

Під *концепцією* зазвичай розуміється деяка керівна, *концептуальна ідея* (провідний задум, конструктивний принцип, головна думка тощо), а під *доктриною* – теорія, учення, що, як відомо, передбачає наукове обґрунтування певної системи принципів, поглядів, настанов. Тому можна стверджувати, що в межах доктрини здійснюється подальший *розвиток* концептуальної ідеї, сформульованої в концепції, який набуває обрисів певної теоретичної конструкції.

Поняття *стратегія* переважно асоціюється з такими поняттями, як "рішення", "цілі", "мистецтво". Останнє має підкреслити, що процес розроблювання стратегічних рішень, які спрямовані на розв'язання тих чи інших проблем (політичних, воєнних та ін.), є мистецтвом. Тому метою стратегій є деталізація системи поглядів, принципів і настанов, які знайшли своє відображення в концепціях та доктринах.

Таким чином, у контексті послідовної деталізації та уточнення принципів, підходів, напрямів, цілей, завдань тощо щодо розв'язання комплексної проблеми забезпечення національної безпеки існує така ієрархія керівних документів: концепція – доктрина – стратегія. З іншого боку, існує ієрархія: національні цінності – національні інтереси – національні цілі. Сутність цих понять, їхнє місце в системі національної безпеки, динаміка змін різна (як за структурою, так і за спрямованістю). Тому саме ця ієрархія є головним структуроутворювальним чинником, що визначає структуру, зміст, призначення, спрямованість та строки дії концепцій, доктрин і стратегій як керівних документів у сферах національної безпеки і оборони.

Крім того, очевидно, що під час розроблювання управлінських рішень із питань забезпечення національної безпеки важливими є прогностичні оцінки зміни системи національних інтересів, загроз, можливостей держави щодо їх реалізації тощо. Тому принциповим питанням є визначення періоду (часу), на який має бути розрахована та чи інша концепція, доктрина, стратегія. Це зумовлено тим, що за межами зазначеного періо-

ду положення цих документів не будуть адекватно відображати фактори, які зумовлюють безпеку життєдіяльності об'єктів управління у сфері національної безпеки (людини, соціальних груп, інститутів держави та ін.). Іншими словами, виконання положень концепцій, доктрин, стратегій поза межами періоду, для якого було отримано прогноз змін зазначених факторів, не матиме належної ефективності в контексті здійснення управлінських впливів на об'єкти управління.

У зв'язку з цим варто зазначити, що результати сучасних наукових досліджень свідчать, що навіть для відносно простих систем (процесів) існує межа передбачуваності (так званий горизонт прогнозу), за якою отримати *достовірний з практичного погляду* прогноз її розвитку неможливо. Наявність цього горизонту кардинально змінює постановку цілі та завдання прогнозу, підходи до побудови систем моніторингу загроз національній безпеці та оцінки можливостей щодо їх нейтралізації. З огляду на це більшість фахівців переконана, що для *практичних* завдань управління соціальними системами *довгостроковий* прогноз не може перевищувати 10 років, а в межах цих років можна говорити про: *короткостроковий прогноз* – до 3 років та *середньостроковий* – до 5 років. Саме тому чинне законодавство України і передбачає три види планування у сферах національної безпеки і оборони, довгострокове, середньострокове та короткострокове планування практично в зазначених межах.

Стосовно проблем забезпечення національної безпеки, ці прогнози (довгострокові, середньострокові, короткострокові) мають, зокрема, передбачати прогнозу оцінку: змін пріоритетних цілей, завдань та можливостей держави із захисту національних інтересів; розвитку воєнно-політичної ситуації у світі; змін зовнішніх і внутрішніх факторів, які негативно впливають на досягнення національних цілей.

Крім того, під час складання цих прогнозів необхідно мати на увазі суттєву різницю між оцінюванням *можливостей*, наприклад, держави, та оцінюванням можливих *намірів*, наприклад, політичного керівництва, пов'язаних з оцінюванням тих чи інших чинників. У сучасних умовах можливості держави можуть суттєво змінитися впродовж кількох років, а чинники, які визна-

чають наміри політичного керівництва в контексті реагування на можливі загрози національним інтересам, можуть змінитися значно швидше.

Зміст і призначення концепцій у сферах національної безпеки і оборони. Будь-яка *концепція* у сфері національної безпеки і оборони (далі – Концепція НБ) – це нормативно-правовий документ, який зазвичай має відображати сукупність науково обґрунтованих офіційних поглядів держави на принципи, підходи, методи та механізми її забезпечення. Вони сукупно є *концептуальною* основою побудови моделі забезпечення національної безпеки в тій чи іншій сфері. Ця модель необхідна для створення організаційно-правових засад діяльності тих чи інших суб'єктів публічного управління у сфері національної безпеки. Тому сформульовані в Концепції НБ мета, принципи, підходи, цільові настанови щодо політики національної безпеки та можливі методи та механізми її реалізації сукупно визначають *концептуальну ідею (задум)* вищого політичного керівництва щодо реалізації національних інтересів на довгостроковий період у тій чи іншій сфері.

У сучасних умовах трансформації геополітичного, гео економічного, геокультурного простору, тобто змін зовнішніх і внутрішніх умов формування та реалізації національних інтересів, цей період не повинен перевищувати 10 років.

Основні положення Концепції НБ мають бути основою інших керівних документів із питань забезпечення національної безпеки, зокрема, доктрин, стратегій, програм, якими деталізуються принципи та підходи, а також визначаються основні напрями діяльності держави щодо виявлення, прогнозування, нейтралізації загроз національним цінностям та інтересам та запобігання їм. З огляду на це основні положення Концепції НБ мають відображати для зазначеної сфери національної безпеки (політичної, економічної тощо):

- перелік основних національних цінностей, захист яких має бути пріоритетом державної політики в довгостроковій перспективі;
- загальну прогностичну оцінку процесів, об'єктів, подій, інших чинників, які можуть розглядатися державою як загрози збереженню та подальшому розвитку національних цінностей;

- комплексну прогностичну оцінку наявних і перспективних можливостей і обмежень щодо засобів і способів їх використання для захисту та подальшого розвитку (накопичення) національних цінностей;
- декомпозицію національних цінностей у національні інтереси (результатом цієї декомпозиції має бути наведений у концепції перелік життєво-важливих національних інтересів);
- концептуальні засади щодо створення сприятливих для суспільства і держави внутрішніх та зовнішніх умов у контексті реалізації національних інтересів на довгострокову перспективу з урахуванням вибору допустимих згідно з чинним законодавством та нормами міжнародного права засобів і способів реагування на загрози зазначеним інтересам;
- принципові питання щодо основних напрямів розвитку та підвищення ефективності функціонування системи забезпечення національної безпеки та її складників на довгостроковий період, зокрема й пріоритетні напрями оборонного будівництва;
- необхідну вивіреність політичних оцінок зовнішньої ситуації для адекватного їх сприйняття у суспільстві та поза межами держави і на цій основі – належну обґрунтованість пріоритетів внутрішньої та зовнішньої політики держави щодо забезпечення її безпеки.

Таким чином, Концепція НБ закладає базові організаційно-правові, інституційні і певною мірою теоретико-методологічні підвалини розвитку, доповнення та конкретизації основ системи національної безпеки, які в багатьох країнах визначаються законами.

Залежно від сформульованої у Концепції НБ головної мети, визначених допустимих засобів і способів реагування на загрози національним інтересам, основних завдань, які покладаються на систему забезпечення національної безпеки, розрізняють концепції: *консервативні, прогресивні, радикальні, реформістські* тощо. Наприклад, радикальні концепції можуть передбачати кардинальну зміну пріоритетів національних інтересів та перебудову зазначеної системи, застосування у разі загрози національним інтересам широкого арсеналу засобів, зокрема й зброю масового ураження, а реформістські – обґрунтовують необхідність уточ-

нення пріоритетів внутрішньої політики та напрями еволюційного реформування сектору безпеки.

Багато країн сьогодні розробляють та затверджують концепції НБ або аналогічні за структурою та змістом документи.

Зміст і призначення доктрин у сфері національної безпеки і оборони. Головною метою *доктрини* у сфері національної безпеки і оборони (далі – Доктрина НБ) має бути визначення цільових настанов державної політики в зазначеній сфері, зокрема й тих, які стосуються реформування системи забезпечення національної безпеки та її складників на середньостроковий періоді (до 5 років), а в її основу мають бути покладені результати комплексного аналізу:

- системи національних інтересів (у широкому розумінні: їх джерела, класифікація, сучасний стан, тенденції розвитку) і на цій основі – системи національних цілей, які мають бути досягнуті в середньостроковій перспективі;
- потенційних і реальних загроз національним інтересам на середньострокову перспективу;
- наявних і ймовірних можливостей та обмежень щодо захисту національних інтересів;
- державної політики національної безпеки крізь призму формування цільових настанов щодо засобів і способів реформування та підвищення ефективності зазначеної системи, її складників, а також пріоритетів оборонного будівництва.

Зміст і призначення стратегій у сферах національної безпеки і оборони. З огляду на викладене вище головною метою *стратегії національної безпеки* має бути деталізація цільових настанов державної політики національної безпеки, які знайшли своє відображення в Доктрині НБ, крізь призму результатів комплексного аналізу прогностичних оцінок змін в ієрархії національних цілей, загроз та можливостей щодо їх досягнення (наявні та ймовірні можливості СЗНБ, сили, засоби ресурси тощо) й уточнення на цій основі національних цілей та їх пріоритетності. Ця стратегія має бути адміністративно-політичною основою організації *повсякденної* діяльності суб'єктів публічного управління у сфері національної безпеки та організаційно-правовим інструментом для досягнення національних цілей. Це означає,

що саме вона має бути основою для розроблювання конкретних програм і планів за складниками державної політики національної безпеки, а отже, й обов'язковим для виконання документом для всіх органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Тому визначені нею національні цілі повинні мати пріоритетне фінансування з державного бюджету (як це відбувається у провідних країнах світу).

Таким чином, ефективність діяльності суб'єктів публічного управління у сфері національної безпеки значною мірою залежить від якості та узгодженості керівних документів щодо її забезпечення (концепцій, доктрин, стратегій). Ідеться передусім про ступінь адекватності відображення в цих документах потреб національного розвитку, зовнішніх та внутрішніх умов життєдіяльності суспільства і держави, їхніх можливостей щодо реагування на загрози національним інтересам. Це зумовлює необхідність постійного оновлення наукових основ зазначених документів, процедур їх розгляду та затвердження, а також визначення їх місця в системі правового забезпечення національної безпеки.

ГЛАВА 11. Порядок розроблювання, затвердження та зміст керівних документів у сфері національної безпеки України

11.1. Стратегія національної безпеки України, воєнної безпеки України та Стратегічний оборонний бюлетень

Стратегія національної безпеки України. Визначальне місце серед керівних документів у сферах національної безпеки і оборони України належить Стратегії НБ України, оскільки вона є основою для підготування всіх інших документів у зазначених у сферах. Згідно з чинним законодавством, вона є документом довгострокового планування, яким визначаються основні напрями державної політики у сфері національної безпеки, та розробляється за дорученням Президента України протягом шести місяців після його вступу на пост. Її проєкт розглядається на засіданні РНБО оборони України і після його схвалення затверджується указом Президента України. При цьому він у разі необхідності може вносити зміни до стратегії НБ України у визначеному порядку.

До підготування проєкту Стратегії НБ України залучаються Апарат РНБО України, Національний інститут стратегічних досліджень, державні органи, інституції громадянського суспільства. Можуть також залучатися іноземні експерти. Зазначена стратегія загалом визначає:

- пріоритети національних інтересів України та забезпечення національної безпеки, цілі, основні напрями державної політики у сфері національної безпеки;
- поточні та прогнозовані загрози національній безпеці та національним інтересам України з урахуванням зовнішньополітичних та внутрішніх умов;
- основні напрями зовнішньополітичної діяльності держави у сфері забезпечення її національних інтересів і безпеки;
- напрями та завдання реформування й розвитку сектору безпеки і оборони;
- ресурси, необхідні для її реалізації.

Реалізація стратегії НБ України здійснюється на основі національного оборонного, безпекового, економічного, інтелектуального потенціалу з використанням механізмів державно-приватного партнерства, а також із залученням міжнародної консультативної, фінансової, матеріально-технічної допомоги. Вона оприлюднюється в установленому законодавством порядку (крім положень, що містять інформацію з обмеженим доступом).

Стратегія воєнної безпеки України. Після затвердження Стратегії НБ України відповідно до рішення РНБО України, введеного в дію указом Президента України, Міністерство оборони України розробляє *Стратегію воєнної безпеки України*. Вона має враховувати результати оборонного огляду, під яким розуміється певна процедура оцінювання стану і готовності Збройних сил України, інших військових формувань до виконання завдань у сфері оборони. Варто зазначити, що принципове значення у процесі Оборонного огляду має надійність оцінок.

По-перше, це необхідно для належного обґрунтування щорічного бюджету на потреби оборони перед законодавчим органом держави та для складання середньострокових і довгострокових планів на зазначені потреби.

По-друге, важливим є схвалення та забезпечення широкої підтримки населенням країни оборонної політики держави, що передбачає необхідність широкого висвітлення та обговорення результатів оборонного планування, які мають бути подані в ЗМІ. Зазвичай це здійснюється через презентацію планів оборонної політики держави та результатів її практичної реалізації (не розголошуючи при цьому державних таємниць).

Загалом же оборонний огляд передбачає виконання певних завдань та отримання відповідних оцінок, зокрема:

- визначення концептуальних підходів і напрямів забезпечення національної безпеки і оборони;
- надання та опрацювання необхідної інформації, а також забезпечення конфіденційності її використання в інтересах національної безпеки, формування (коригування) структури системи керівних документів стратегічного рівня управління забезпеченням національної безпеки;

- оцінювання ситуацій, що існують у державі та за її межами в контексті забезпечення воєнної безпеки, виявлення та прогнозування тенденцій їхнього розвитку (у різних вимірах: політичному, економічному, воєнному тощо), розроблювання відповідних сценаріїв та варіантів державно-управлінських рішень щодо реагування на зазначені ситуації;

- обґрунтування можливих напрямів розвитку сектору безпеки та його складників, шляхів і термінів досягнення тих чи інших показників національної безпеки, зокрема рівня загроз національним інтересам.

Узгоджений в установленому порядку проект Стратегії воєнної безпеки України вносить Міністр оборони України на розгляд Кабінету Міністрів України, який за результатами розгляду вносить її до РНБО для схвалення та подальшого затвердження указом Президента України. Зміни до неї також розробляються Міністерством оборони України в разі наявності відповідного рішення РНБО України, введеного в дію указом Президента України. Зокрема, це може бути після затвердження змін до Стратегії НБ України.

Загалом стратегія воєнної безпеки України визначає шляхи досягнення цілей і реалізації пріоритетів державної політики у воєнній сфері, сферах оборони і військового будівництва, зокрема йдеться про:

- глобальні, регіональні та національні аспекти безпекового середовища в контексті воєнної безпеки;

- цілі, пріоритети та завдання державної політики у воєнній сфері, сферах оборони і військового будівництва;

- соціально-політичні, економічні та інші умови реалізації державної політики у воєнній сфері, сферах оборони і військового будівництва, а також воєнно-політичні та воєнно-стратегічні обмеження;

- шляхи досягнення цілей державної політики у воєнній сфері, сферах оборони і військового будівництва;

- ресурсне забезпечення потреб оборони;

- перспективну модель організації оборони, Збройних сил України та інших складових частин сил оборони в частині визначених завдань з оборони держави, стратегію та критерії досягнення спільних оборонних спроможностей;

- імовірні сценарії застосування сил безпеки і сил оборони до виконання завдань з оборони держави з розподілом відповідальності складових частин сектору безпеки і оборони за організацію оборони України, захист її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності;

- управління ризиками у сфері воєнної безпеки.

Стратегія воєнної безпеки України є основою для складання Стратегічного оборонного бюлетеня України, програмних документів з питань оборони та розвитку сил оборони, розвитку озброєння та військової техніки, оперативних планів і планів застосування сил та засобів оборони.

Стратегічний оборонний бюлетень. Цей бюлетень є концептуальним довгостроковим програмним документом з реформування та розвитку Збройних сил України та інших складових частин сектору безпеки. Він є публічним документом, який супроводжується відповідними додатками з інформацією обмеженого доступу та зазвичай містить таку інформацію:

- огляд національних нормативно-правових документів у воєнній сфері;

- оцінку прогнозу загроз та викликів у воєнній сфері на певний період;

- основні завдання Уряду щодо оборони держави та пріоритетні напрями щодо їх виконання;

- основні міжнародні зобов'язання країни щодо застосування військової сили, що є обмеженнями у воєнній сфері;

- функції та завдання для збройних сил та інших військових формувань держави;

- перелік ситуацій, які передбачають планування та використання військ (сил);

- основні шляхи та способи формування необхідних можливостей збройних сил та інших військових формувань, необхідні для досягнення виконання завдань у тому чи іншому періоді, наявні можливості, які можна використовувати для гарантування воєнної безпеки;

- перелік, типи та обсяг основних ресурсів, що необхідні для створення додаткових можливостей, можливості держави задовольнити поточні та додаткові потреби оборони;

- прогнозні показники видатків державного бюджету на оборону;
- заходи держави щодо врахування потреб оборони в стратегії соціально-економічного розвитку України (наука; ресурси; промисловість; ринок озброєння; розвиток технологій в інтересах оборони тощо);
- головні напрями розвитку воєнної науки та проведення наукових досліджень у сфері оборони;
- основні заходи щодо вдосконалення оборонного планування та формування єдиної стратегії бюджетного планування у сфері оборони;
- напрями зміцнення зв'язків Збройних сил та інших військових формувань держави з громадськістю;
- принципи забезпечення соціальних гарантій військовослужбовців та членів їх сімей;
- напрями вдосконалення воєнно-політичного, військового та військово-технічного співробітництва.

Стратегічний оборонний бюлетень України розробляється Міністерством оборони України після затвердження Стратегії воєнної безпеки України та за результатами оборонного огляду. Міністр оборони України вносить узгоджений в установленому порядку його проект на розгляд Кабінету Міністрів України, який за результатами розгляду вносить його до РНБО України для схвалення та подальшого затвердження указом Президента України.

11.2. Стратегія громадської безпеки та цивільного захисту України та інші керівні документи у сферах національної безпеки і оборони

Стратегія громадської безпеки та цивільного захисту України. Розроблення цього документа передбачено чинними законодавством, починаючи з 2018 р. Стратегія розробляється Міністерством внутрішніх справ України за рішенням Міністра внутрішніх справ України після затвердження Стратегії НБ України та вноситься на розгляд Кабінету Міністрів України.

Кабінет Міністрів України за результатами розгляду проекту зазначеної стратегії подає його до РНБО України для схвалення

та подальшого затвердження указом Президента України. При цьому для забезпечення належної підготовки проєкту залучаються державні органи, які входять до системи Міністерства внутрішніх справ України, Апарат РНБО України, наукові, аналітичні та експертні установи України, інститути громадянського суспільства, а також можуть бути залучені іноземні експерти.

Стратегія громадської безпеки та цивільного захисту України визначає загрози національній безпеці у сферах громадської безпеки та цивільного захисту та шляхи досягнення цілей і реалізації пріоритетів державної політики в цих сферах, зокрема:

- готовність сил і засобів виконувати завдання за призначенням, інфраструктуру, напрями розвитку, інші показники, необхідні для планування діяльності Міністерства внутрішніх справ України, Національної гвардії України, Національної поліції України, Державної прикордонної служби України, Державної міграційної служби України, Державної служби України з надзвичайних ситуацій;

- потреби бюджетного фінансування, достатні для досягнення визначених цілей і виконання передбачених завдань, та основні напрями використання фінансових ресурсів;

- державні програми, галузеві стратегії та програми, які мають бути спрямовані на реалізацію Стратегії громадської безпеки та цивільного захисту України, їхні цілі, осіб, відповідальних за розроблювання документів, моніторинг їх виконання та оцінювання.

Стратегія громадської безпеки та цивільного захисту України становить основу галузевих стратегій і концепцій, державних цільових програм у сферах громадської безпеки, захисту та охорони державного кордону України, цивільного захисту та міграційної політики, а також оперативних планів та планів застосування сил і засобів у кризових ситуаціях. Вона оприлюднюється в установленому законодавством порядку (крім положень, які містять інформацію з обмеженим доступом), а Міністерство внутрішніх справ України готує щорічний звіт про стан її виконання, який підлягає оприлюдненню.

Стратегія розвитку оборонно-промислового комплексу України. Ця стратегія є основою для державних програм, що стосуються оборонно-промислового комплексу України. Вона роз-

робляється за дорученням Кабінету Міністрів України центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну військово-промислову політику, після затвердження Стратегії НБ України. Кабінет Міністрів України за результатами розгляду проєкту зазначеної стратегії вносить його до РНБО України для її схвалення та затвердження указом Президента України.

Стратегія розвитку оборонно-промислового комплексу України визначає:

- цілі, основні напрями, завдання державної воєнно-промислової політики;
- поточні та прогнозовані чинники, що впливають на розвиток оборонно-промислового комплексу, з урахуванням зовнішньополітичних та внутрішніх умов;
- пріоритети розвитку оборонно-промислового комплексу на довгостроковий період;
- основні напрями діяльності державних органів щодо підтримки розвитку оборонно-промислового комплексу;
- напрями та завдання реформування й розвитку оборонно-промислового комплексу.

Реалізація стратегії розвитку оборонно-промислового комплексу України здійснюється на основі національного економічного, інтелектуального потенціалу з використанням механізмів державно-приватного партнерства, а також із залученням міжнародної консультативної, фінансової, матеріально-технічної допомоги.

Стратегія кібербезпеки України. Ця стратегія є документом довгострокового планування. У ній визначаються пріоритети національних інтересів України у сфері кібербезпеки, наявні та потенційно можливі кіберзагрози життєво важливим інтересам людини (індивіда), суспільства та держави в кіберпросторі, концептуальні підходи до формування та реалізації державної політики щодо безпечного функціонування кіберпростору та його використання в інтересах зазначених суб'єктів. У ній також визначаються пріоритети щодо підвищення ефективності основних суб'єктів забезпечення кібербезпеки, насамперед суб'єктів сектору безпеки і оборони, щодо виконання завдань у кіберпро-

сторі, а також потреби бюджетного фінансування, достатні для досягнення визначених цілей і виконання передбачених завдань, та напрями використання фінансових ресурсів.

Підготування проекту зазначеної стратегії здійснюється за дорученням Президента України Національним координаційним центром кібербезпеки після затвердження Стратегії НБ України. Вона схвалюється рішенням РНБО України та затверджується указом Президента України. Стратегія кібербезпеки України є основою для підготування державних програм та нормативно-правових актів, що стосуються забезпечення кібербезпеки України. Її реалізація здійснюється на основі національного оборонного, безпекового, економічного, інтелектуального потенціалу з використанням механізмів державно-приватного партнерства, а також із залученням міжнародної консультативної, фінансової, матеріально-технічної допомоги.

Національна розвідувальна програма. У цьому документі визначаються основні напрями розвідувальної діяльності, пріоритети реформування та розвитку зовнішньої розвідки, комплекс завдань і заходів, спрямованих на підвищення ефективності розвідувальних органів та інших суб'єктів, що можуть залучатися до виконання окремих розвідувальних завдань. Зазначена програма також має передбачати посилення розвідувальних спроможностей держави, а також потреби бюджетного фінансування, достатні для досягнення визначених цілей і виконання передбачених завдань. Вона розробляється за дорученням Президента України визначеним ним координаційним органом з питань розвідувальної діяльності після затвердження Стратегії НБ України, схвалюється рішенням РНБО України та затверджується указом Президента України.

Національна розвідувальна програма є основою для розроблювання державних програм та нормативно-правових актів з питань розвідувальної діяльності, визначення чисельності і структури сил та засобів розвідувальних органів відповідно до пріоритетних завдань, а також для визначення потреб щорічного фінансового та іншого ресурсного забезпечення розвідувальних органів.

Державні програми у сфері національної безпеки і оборони. Чинне законодавство передбачає також розроблення та за-

твердження встановленим порядком низки державних цільових програм та інших програм у сферах національної безпеки і оборони. Їх розробляють міністерства та інші центральні органи виконавчої влади на основі галузевих стратегій реалізації державної політики у сферах національної безпеки і оборони у встановленому законом порядку. Наприклад, Міністр оборони України несе відповідальність за підготування та подання програм, спрямованих на забезпечення реалізації державної політики у сфері оборони, які розробляються на основі документів довгострокового планування у сферах національної безпеки і оборони з метою посилення обороноздатності держави. Міністр внутрішніх справ України несе відповідальність за підготування та подання державних цільових програм, інших програм, спрямованих на забезпечення реалізації державної політики у сферах громадської безпеки та цивільного захисту, підтримання постійної готовності сил і засобів до виконання завдань за призначенням. Керівник центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну військово-промислову політику, відповідає за підготовку і подання державної цільової програми розвитку оборонно-промислового комплексу України.

Державні органи, відповідальні за формування і реалізацію державної політики у сферах національної безпеки і оборони:

- подають у встановленому порядку на розгляд Кабінету Міністрів України та РНБО України пропозиції щодо стратегічних документів у сферах національної безпеки і оборони, а також із коригування державних цільових оборонних (правоохоронних, розвідувальних та інших) програм;
- розробляють плани утримання та розвитку відповідних органів сектору безпеки і оборони, бюджетні запити та сукупність документів державного оборонного замовлення на плановий бюджетний період, а також пропозиції до прогнозних показників видатків Державного бюджету України та проекту основних показників державного оборонного замовлення на наступні за плановим два бюджетні періоди;
- забезпечують в установленому порядку оприлюднення відповідних проектів документів у сферах національної безпеки і

оборони на офіційних вебсайтах державних органів та проведення їх обговорення з інституціями громадянського суспільства.

Державне оборонне замовлення. Короткострокове планування у сферах національної безпеки і оборони України передбачає щорічне розроблювання планів утримання та розвитку (діяльності) складових частин сектору безпеки і оборони та визначення основних показників державного оборонного замовлення (на трирічний період). Тому для реалізації державних програм, спрямованих на підвищення обороноздатності держави та розв'язання проблем у сферах безпеки і оборони держави, центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну військово-промислову політику, здійснює координацію діяльності з реалізації державного оборонного замовлення, готує проєкт основних показників державного оборонного замовлення. Його основні показники схвалюються рішенням РНБО України, а Кабінет Міністрів України на основі цього рішення визначає та затверджує у визначеному чинним законодавством порядку основні показники державного оборонного замовлення на плановий бюджетний період та орієнтовні показники обсягів державного оборонного замовлення на наступні за плановим два бюджетні періоди.

Фінансове забезпечення сектору безпеки і оборони. Фінансування складових частин сектору безпеки і оборони здійснюється за рахунок і в межах коштів, визначених у Законі України про Державний бюджет України на відповідний рік, а також з інших не заборонених законодавством джерел. При цьому обсяг видатків на фінансування сектору безпеки і оборони має становити не менше ніж 5 % від запланованого обсягу внутрішнього валового продукту, з яких не менше ніж 3 % – на фінансування сил оборони. При цьому РНБО України розглядає проєкт закону про Державний бюджет України по статтях, пов'язаних із забезпеченням національної безпеки і оборони України та вносить відповідні пропозиції, а Кабінет Міністрів України вносить на розгляд Верховної Ради України проєкт закону про Державний бюджет України, розроблений на плановий бюджетний період, з урахуванням відповідного рішення Ради.

Рахункова палата від імені Верховної Ради України здійснює контроль надходження коштів до Державного бюджету

України та їх використанням, а центральний орган виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері державного фінансового контролю, здійснює контроль використання коштів Державного бюджету України, що виділяються на потреби сектору безпеки і оборони, та за іншими об'єктами контролю відповідно до закону.

Чинне законодавство України зазнає постійних змін. Тому, крім зазначених, може передбачатися необхідність розробити й інші керівні документи щодо забезпечення національної безпеки і оборони.

ГЛАВА 12. Традиційні підходи до розроблювання стратегій у сфері національної безпеки

12.1. Сутність і шляхи модернізації традиційних підходів до розроблювання стратегій у сфері національної безпеки і оборони

Сутність традиційних підходів до розроблювання стратегій у сфері національної безпеки і оборони. Головним завданням під час розроблювання стратегій у сфері національної безпеки і оборони (Стратегій) є деталізація чинного законодавства та державної політики, які визначають національні інтереси, небезпеки щодо їх реалізації, цілі та завдання системи забезпечення національної безпеки. Вони є своєрідними інструментами та засобами державної влади, за допомогою яких політичні рішення, відображені в законах, концепціях та інших документах у сфері національної безпеки трансформуються у відповідні програми, проекти, плани, тощо. Тому в багатьох країнах розробляють такі стратегії.

Щоб розробити стратегії у сфері національної безпеки і оборони, треба організувати процес стратегічного мислення. Цей процес має за мету пошук оптимального варіанта плану дій у трикутнику "цілі", "засоби", "способи", спрямованого на протидію небезпекам національним інтересам (цілям). План має охоплювати всі питання практичної діяльності органів державної влади щодо забезпечення безпеки в тих чи інших сферах життєдіяльності суспільства та держави. Наприклад, план стратегії НБ зазвичай передбачає визначення умов використання державою сили (політичної, військової тощо) для впливу, підтримки, контролю чи прямого примусу для реалізації національних інтересів (національних цілей). Тому пошук її оптимального варіанта передбачає системний аналіз та обґрунтування умов, за допомогою яких та чи інша комбінація інструментів державної влади – військових, економічних, політичних та інформаційних – може бути використана як така сила.

У кінцевому підсумку пошук можливих варіантів стратегії можна розглядати як мистецтво створення та використання

можливостей держави для реалізації національних інтересів у тих чи інших сферах у мирний і воєнний час. Тому вона має відображати концентрацію зусиль держави, спрямованих на протидію небезпекам досягнення національних цілей. При цьому в сучасних умовах пошук оптимального варіанта стратегії значно ускладнився.

По-перше, руйнування біполярної системи, яка раніше формувала архітектуру та динаміку міжнародних відносин, трансформувало проблему прийняття будь-яких рішень із питань забезпечення національної безпеки із двохвимірною багатовимірне завдання. Умовно кажучи, раніше пошук оптимальної стратегії можна було здійснювати у плоскій системі координат. Проте сьогодні виконання цього завдання відбувається у багатовимірному просторі, де активно діють відносно самостійні суб'єктів міжнародних відносин, які раніше були скоординовані біполярною системою. Структурно-функціональна простота біполярної системи об'єктивно сприяла більшому ступеню надійності та прогнозованості результатів аналізу міжнародної та національної безпеки. Без неї визначення національних цілей та розроблення стратегій, спрямованих на їх досягнення, перетворилося на значну проблему. Вона зазвичай породжує гострі дебати про найбільш ефективну аналітичну основу стратегії, оскільки її розробники повинні мати чітку позицію щодо спрямування майбутньої стратегії. Іншими словами, у них має бути однозначна визначеність щодо підходу, який треба покласти в основу політики національної безпеки, наприклад, якою має бути участь держави в міжнародних справах: активною, відносно активною чи держава має зосередитись виключно на внутрішніх проблемах.

По-друге, активізація глобалізаційних процесів по-новому висвітлила проблеми стратегічного порядку, зумовлені різним рівнем політичного та економічного розвитку країн та змінами у всіх сферах життєдіяльності суспільства. В їх основі переоцінка ціннісних орієнтацій від індивідів до жителів країн і регіонів. Це породжує глибинні суперечності політичного та соціально-економічного розвитку, які генерують небезпеки міжнародному миру та суспільно-політичній дестабілізації у багатьох країнах.

З одного боку, відбувається загострення несумісних між собою цінностей, зокрема пара цінностей "свобода і рівність", трансформуються в дилему: "відкрите" чи "закрите" суспільство. У "відкритому" суспільстві абсолютною цінністю вважаються права і свободи людини як передумови їхнього розвитку і безпеки, тому світ, де є дуже багаті і дуже бідні, сприймається як об'єктивна реальність. Можна визнати найвищою цінністю "рівність" і, використовуючи державні механізми, розподіляти створені суспільством блага (у широкому їх розумінні), так би мовити, "по справедливості". Проте в такому разі неминучим є обмеження прав і свободи будь-якого індивіда в усіх сферах суспільного життя, оскільки люди (індивіди), різні соціальні групи завжди здійснюють різний внесок у створення матеріальних і соціальних цінностей. З іншого боку, існує проблема, пов'язана з необхідністю переоцінки ролі держави в сучасному світі крізь призму її можливостей та механізмів із забезпечення стійкого і безпечного суспільного розвитку.

По-третє, у глобальному масштабі активізувалася низка "нетрадиційних" загроз міжнародному миру та національній безпеці (міжнародний тероризм, масова нелегальна міграція, кіберзлочинність тощо).

Очевидно, що зазначені чинники мають бути враховані під час розроблювання стратегій. Особливо це важливо для визначення стратегічних цілей, доцільність досягнення яких ґрунтується на "інтуїції" розробників стратегій та аналізі факторів, взаємодія яких, на їхню думку, визначає рівень національної безпеки. Ідеться, зокрема, про:

- основні положення керівних документів із питань забезпечення міжнародної та національної безпеки (принципи, пріоритети тощо);
- можливості збройних сил та інших складових частин сектору безпеки і оборони;
- фактори, які є причинами загроз міжнародній та національній безпеці;
- сукупність національних інтересів (цілей);
- ресурси, що можуть бути виділені для забезпечення національної безпеки, умови та можливі способи їх використання.

Зазначені фактори за своєю природою є змінними. Тому зміна будь-якого з них майже стовідсотково призводить до порушення прийнятного балансу між ними, який розробниками стратегій розглядається як оптимальний, об'єктивно буде зумовлювати уточнення інших факторів. Крім того, підходи, які ґрунтуються на "інтуїції", часто передбачають визначення пріоритетності національних інтересів (цілей) без урахування впливу наслідків реалізації проекту стратегії, яка вбачається оптимальною. Очевидно, що комплексний аналіз перерахованих вище факторів є необхідним. Проте він більшою мірою передбачає описання проблеми забезпечення національної безпеки в тій чи іншій сфері життєдіяльності суспільства та держави, так би мовити, у статистиці. Водночас принципово важливим є виявлення динаміки розвитку факторів та їхнього взаємозв'язку в контексті можливих шляхів реалізації національних інтересів

Таким чином, традиційні підходи до розроблювання стратегій у контексті пошуку оптимального варіанта плану дій у трикутнику "цілі", "засоби", "способи", спрямованого на протидію небезпекам національним інтересам (цілям), є статично-описові. Певною мірою вони можуть бути використанні для розроблювання керівних документів у сфері національної безпеки і оборони концептуального рівня через довгостроковий характер їх дії, зокрема, концепцій. Проте покладатися на них під час розроблювання стратегій, наприклад Стратегії НБ чи Стратегії воєнної безпеки, не варто. Усе, що можуть статично-описові підходи, це вказати загальний напрям аналізу проблеми забезпечення національної безпеки в тій чи іншій сфері життєдіяльності суспільства та держави. Проте однозначної відповіді на запитання, як визначати національні цілі та побудувати їх ієрархію, ці підходи не дають. Тому використання цих підходів для розроблювання стратегій приводить до ситуації, коли стратегія визначає кінцеві цілі. Проте має бути навпаки – розробники стратегії у контексті визначених керівництвом держави цілей мають запропонувати ту чи іншу комбінацію засобів і способів їх досягнення.

Шляхи модернізації традиційних підходів до розроблювання стратегій у сфері національної безпеки і оборони. Певною мірою модернізацією статично-описового підходу є підхід, коли під час розроблювання стратегії НБ головна увага приділя-

ється фактору, який – з тих чи інших причин – розглядається як детермінанта. Наприклад, за планування структури та чисельності збройних сил ним можуть урахуватися сучасні технології, наявні ресурси або воєнні небезпеки національним інтересам. У цьому разі зміст оптимальної стратегії НБ полягає у використанні переваг технологій, більш ефективному використанні ресурсів або у зниженні рівня зазначених небезпек.

Справді, досить часто новітні розробки систем озброєнь, бойової і спеціальної техніки та можливості щодо їх практичного впровадження зумовлюють прихильників технологічної детермінанти розробляти стратегію щодо оптимізації структури збройних сил таким чином, щоб скористатися перевагами, які надають ці системи над імовірними супротивниками.

Прихильники ж підходу, орієнтованого на використання *ресурсної* детермінанти, розробляючи зазначену стратегію, будуть відстоювати необхідність переглянути принципи застосування збройних сил та уточнити їні завдання. Це зазвичай зумовлює переорієнтацію спрямованості їхнього розвитку, оснащення та структури. Зокрема, може бути прийняте політичне рішення щодо надання права збройним силам наносити превентивні удари, розширення (звуження) географічних масштабів їх застосування або перегляд їхніх завдань у контексті ймовірних небезпек воєнній безпеці. У кінцевому підсумку розробники стратегії, які орієнтуються на ресурси, можуть відстоювати заміну стратегії, яка передбачає розвиток збройних сил, здатних вести широкомасштабну війну та брати участь у стратегічних операціях, на таку, яка передбачає суттєвий перегляд спроможностей і, відповідно, завдань збройним силам. Наприклад, вони з огляду на наявні ресурси будуть стверджувати, що збройні сили мають бути готові брати участь в одному масштабному прикордонному конфлікті або ж у двох обмежених. Тобто, ураховуючи аналіз небезпек національним інтересам та наявних ресурсів, розробники стратегії будуть виходити з побоювання, що наявні ресурси не зможуть забезпечити виконання стратегії, згідно з якою збройні сили мають бути здатними вести широкомасштабну війну. Є всі підстави стверджувати, що саме такий підхід до розроблення стратегії воєнної безпеки є традиційним для пере-

важної більшості країн. Ці стратегії зазвичай не передбачають, так би мовити, "рівномірної кругової оборони" території держави. Основні зусилля національних збройних сил зосереджують на тому, щоб відбити можливу агресію лише на певних оперативних напрямках. Через наявність ресурсних обмежень часто йдеться взагалі про забезпечення їхньої спроможності до участі у воєнному конфлікті прикордонного характеру.

Коли ж під час розроблювання стратегії НБ детермінантою вважають загрозу національним інтересам, то постає інша проблема. Може так статися, що інтереси, пріоритетність яких визначена інтуїтивно, стануть функцією пріоритетності тієї чи іншої небезпеки. Це є недопустимим, оскільки виникає ризик надмірної реакції на неї із залученням значних ресурсів, неадекватних ступеню важливості зазначеного інтересу для забезпечення національної безпеки.

12.2. Підходи, зорієнтовані на пошук ієрархії національних інтересів

У цих підходах національні інтереси вважаються визначальними чинниками (змінними) для розроблювання керівних документів у сфері національної безпеки і оборони. Тому пошук стратегії, спрямованої на досягнення національних цілей, передусім потребує з'ясування ієрархії національних інтересів, визначених у контексті захисту національних цінностей. Зазначені ж вище та інші фактори можуть бути лише вихідними передумовами цього процесу. Справді, навіть небезпеки є функцією національних інтересів, оскільки без них не може бути й безпеки, тобто опору реалізації цих інтересів. Крім того, акцентування уваги на одній із перемінних, тобто розгляд її як головного фактора-детермінанти стратегії, не дає можливості скласти з окремих деталей загальну картину процесу реалізації національних інтересів.

Очевидно також, що за будь-яких обставин тільки відносно статичні національні інтереси є визначальними чинниками (змінними) для розроблювання керівних документів у сфері національної безпеки і оборони. Наприклад, національний ін-

терес, який політичне керівництво визначило як життєво важливий, залишиться таким незалежно від наших оцінок небезпек, засобів та способів його реалізації. При цьому ступінь (міра) його реалізації зумовлює бажаний (прийнятний), на наш погляд, рівень національної безпеки після виконання обраних управлінських рішень.

Таким чином, саме національні інтереси спонукають розробників стратегії до пошуку оптимальних варіантів управлінських рішень, виконання яких зумовлює бажаний рівень національної безпеки, а не ті чи інші фактори процесу його досягнення. Тому найбільш логічним у межах підходів, орієнтованих на "інтуїцію", є метод, основою якого є побудова ієрархії національних інтересів й на цій основі пошук засобів та способів їх реалізації. При цьому важливою перевагою цього методу є те, що він передбачає врахування національних цінностей, які лежать в основі формування сукупності національних інтересів.

Для використання методу розроблювання стратегій, зорієнтованих на процес реалізації національних інтересів, їх необхідно розподілити (ідентифікувати) за певними *категоріями*. Наприклад, це можуть бути групи інтересів, які зумовлені захистом державного суверенітету та територіальної цілісності держави або ж завданнями щодо забезпечення добробуту населення. Крім того, принципово важливим є з'ясування в межах зазначених груп ієрархії національних інтересів за *рівнем (ступенем) їхньої важливості* для забезпечення національної безпеки.

Звичайно, що розподіл національних інтересів за категоріями та визначення ступеня їх важливості має досить умовний характер. Один і той самий інтерес одночасно може не тільки належати до кількох категорій, а й мати різний ступінь важливості в межах зазначених категорій. Водночас рішення про те, яких саме зусиль держава має докласти щодо реалізації того чи іншого національного інтересу переважно залежить від категорії, до якої він належить та рівня важливості, який йому надається.

Варто зазначити, що пошук оптимальної стратегії, який ґрунтується на врахуванні ієрархії національних інтересів, також не дозволяє повною мірою уникнути суб'єктивізму її розробників. Завжди можна висунути певні аргументи як на підтримку запропонованої ієрархії, так і проти неї. Це особливо прояв-

ляється у кульмінаційні етапи національного розвитку та трансформації небезпек міжнародному миру та глобальній безпеці. Наприклад, аналіз впливу подій *до, під час і після* активної фази боротьби с ІГЛ у Сирії на пріоритети національних інтересів низки країн, зокрема, США, Росії, Туреччини, Німеччини, є хорошою ілюстрацією сказаного.

Серед інших недоліків цього підходу є те, що відмова від реалізації національних інтересів, які, на думку розробників стратегії, перебувають на нижчих рівнях ієрархії, обмежує свободу дій держави щодо забезпечення національної безпеки в перспективі. Практика містить чимало прикладів, коли "ціна" виконання рішення, яке будуть вимушені прийняти "завтра" щодо реалізації такого інтересу, може бути набагато більшою, ніж якби воно було прийнято "сьогодні". У цьому разі йдеться про вартість засобів та ризики, що пов'язані з несвочасною реалізацією національних інтересів, які перебувають на нижчих рівнях ієрархії,

І насамкінець, коли є навіть очевидний суспільний і політичний консенсус щодо деякої сукупності національних інтересів, їх ієрархія є *не більше* ніж *передумова* забезпечення національної безпеки. З ієрархії аж ніяк не випливає, що значення тієї чи іншої цілі, досягнення якої передбачене стратегією та розглядається як умова реалізації національного інтересу, відповідає категорії та рівню важливості інтересу, з якою зазначена ціль пов'язується. Тому прихильники підходу до пошуку оптимальної стратегії, який ґрунтується на ієрархії національних інтересів, часто пропонують звзвити коло змінних (факторів), які треба враховувати під час її розроблювання. Наприклад, пропонується розглядати тільки два фактори: потенційний збиток національним інтересам та актуальність (значущість) інтересу. Проте, як справедливо зазначає американський дослідник Майкл Н. Шмітт, у такому разі вдається лише визначити пріоритетність цілей на тому чи іншому ієрархічному рівні національних інтересів, а не між ними²³.

Загалом же характерним для описаних вище підходів до розроблювання оптимальної стратегії є їх інтуїтивність. Вони про-

²³ *Schmitt M. Identifying National Objectives and Developing Strategy: A Process Oriented Approach. Strategic Review. 1997. Vol. XXV, № 1. P. 24–37.*

понують ті чи інші висновки, але не акцентують увагу на структурі та послідовності процесу, який привів до них. Тобто спочатку пропонується довіритися інтуїції фахівців щодо передумов, які вони висувають, а потім погодитися з висновками як наслідком цих передумов. При цьому передумови можуть охоплювати широке коло питань, починаючи від сукупності національних інтересів та закінчуючи небезпеками щодо їх реалізації. Тому не варто очікувати від "інтуїтивних" підходів принципово більшого, ніж вони можуть дати, якщо розглядати їх крізь призму зниження рівня невизначеності під час розроблювання стратегій.

Водночас заперечувати важливість інтуїції фахівців для планування у сферах національної безпеки і оборони було б неправильно. Різноманітність, взаємовплив, взаємозалежність факторів, які позначаються на безпеці людини (індивіда), суспільства та держави, на формуванні та функціонуванні системи забезпечення національної безпеки, не дозволяють формалізувати процес визначення національних інтересів, небезпек щодо їх реалізації, побудови їх ієрархій і в кінцевому підсумку – розроблювання стратегії. Через складність, суперечливості, недостатню прогнозованість умов забезпечення національної та міжнародної безпеки, які практично не піддаються достовірному кількісному вимірюванню, мабуть не варто сподіватися на це і в майбутньому.

Звичайно, якщо проблема, яка виникла в контексті забезпечення національної безпеки, відносно проста, то суб'єкти, відповідальні за прийняття управлінських рішень, можуть певною мірою покладатися на досвід та інтуїцію. У такому разі достовірна інформація, більш-менш формалізовані процедури її опрацювання, практичний досвід та належна професійна підготовка розробників стратегії можуть дати бажаний рівень упевненості в оптимальності прийнятих рішень. Тобто дозволяють запропонувати належним чином обґрунтовані заходи, виконання яких дозволить розв'язати проблему забезпечення безпеки в тій чи іншій сфері життєдіяльності суспільства та держави. Проте більшість проблем, які постають перед розробниками стратегій у сфері національної безпеки і оборони, стають дедалі складнішими.

Таким чином, отримати за допомогою "інтуїції" оптимальне рішення, спрямоване на розв'язання тієї чи іншої проблеми щодо забезпечення національної безпеки, стає все важче. Тому актуальним завданням є розроблювання підходів, які дозволяють зменшити вплив невизначеності та суперечливості факторів, які негативно позначаються на адекватності відповідних управлінських рішень. Це завдання доцільно виконувати в контексті системного аналізу процесу прийняття тих чи інших рішень у процесі розроблювання стратегії, зокрема й аналізу динаміки та параметрів розвитку можливих ситуацій у сфері національної безпеки і оборони.

ГЛАВА 13. Методологічні аспекти розроблювання та оцінювання варіантів стратегії національної безпеки

13.1. Визначення ієрархії національних інтересів, цілей, їх пріоритетності та ймовірності досягнення

Структура процесу розроблювання стратегії НБ і визначення (уточнення) ієрархії національних інтересів. Планування у сферах національної безпеки і оборони є управлінським процесом. У його межах значну увагу необхідно приділяти різним варіантам розвитку ситуацій, які можуть виникати під час реалізації національних інтересів. При цьому на особливу увагу заслуговують кризові ситуації. Вони призводять до зростання небезпеки для життєдіяльності людини (індивіда), суспільства та держави через високу ймовірність насильства, невизначеності та суттєвих обмежень у часі щодо прийняття адекватних управлінських рішень. Крім того, їх урегулювання зазвичай пов'язане з найбільшими затратами ресурсів саме в тих випадках, коли вони є наслідком втілення у життя найменш імовірних сценаріїв розвитку ситуації.

Очевидно також, що чим складнішою є ситуація, тим більше будуть розрізнятися думки розробників стратегії НБ із принципових питань у процесі її розроблювання. Акцентування ж уваги саме на цьому процесі може слугувати зближенню їхніх позицій та мінімізувати вплив невизначеності на кінцеві результати.

Таким чином, розробляючи стратегію НБ, передусім треба концентрувати увагу на сутності цього процесу. Його можна уявити у вигляді блоків, де кожний є завершеним етапом. У цьому разі йдеться про взаємозумовленість етапів цього процесу і завдань, які виконуються в їхніх межах, критеріїв прийняття тих чи інших рішень тощо.

Як уже зазначалось, найбільш доцільною є організація процесу розроблювання стратегій у сферах національної безпеки і оборони з використанням ієрархії національних інтересів. Тому основним завданням *першого етапу* є визначення (уточнення) ієрархії національних інтересів.

Більшу частину з того, що репрезентується як національні інтереси, за своєю суттю можна зарахувати в одну із трьох ка-

тегорій (груп): "безпека" – інтереси, зумовлені необхідністю забезпечення фізичної безпеки індивіда, 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") належить забезпечення територіальної цілісності та суверенітету держави, прав і свобод людини, передбачених чинним законодавством. До категорії "добробут" – інтереси, реалізація яких має за мету підвищення якості життя суспільства: економіка, соціальний захист, охорона здоров'я, система освіти тощо. Серед інтересів категорії "міжнародне співробітництво" можна виокремити: потреби в розвитку добросусідських відносин з іншими країнами; забезпечення доступу на зовнішні ринки та інші.

Національні інтереси перших двох категорій відображають першочергові потреби людини (індивіда), суспільства та держави. Їх задоволення передбачає збереження і розвиток національних цінностей (природні ресурси, генофонд нації, географічна територія, культура, мова, наука, тощо), оскільки зазначені цінності є основою їхнього буття (існування). Інтереси категорії "міжнародне співробітництво" надають зазначеним потребам, так би мовити, зовнішнього спрямування. Вони відображають тенденції взаємозалежності світового співтовариства в розв'язанні проблем забезпечення безпеки. Тому ці інтереси "доповнюють" інтереси першої та другої категорії.

Для визначення ієрархії національні інтереси в межах кожної категорії доцільно ідентифікувати як такі, що мають високий, середній та низький ступінь важливості для забезпечення національної безпеки. Цей ступінь визначається з огляду на ступінь збитку (шкоди) національній безпеці в разі неналежної реалізації того чи іншого інтересу. Тому для визначення зазначеного ступеня важливості необхідно відповісти на запитання: "Які будуть наслідки, коли інтерес не буде реалізовано?". Таким чином, ступінь важливості є критерієм для визначення пріоритетності тих чи інших інтересів із сукупності, яка розглядаються.

Визначення (уточнення) цілей стратегії НБ у контексті ієрархії національних інтересів. На *другому етапі* за кожною категорією національних інтересів треба визначити (уточнити) цілі стратегії НБ. Виконання цього завдання фактично дає відповідь на запитання, що необхідно зробити для реалізації національного інтересу з урахуванням умов, які здійснюють вплив на їх формування, загроз їх реалізації та наші можливості. Тому на цьому етапі треба отримати відповідь на запитання, чого ми можемо досягти, а чого ні. Отже, визначення зазначених цілей передбачає їх оцінювання крізь призму загроз національним інтересам та можливостей держави. Очевидно, що необхідно використати наявні можливості для реалізації національних інтересів й одночасно забезпечити їх адекватність рівню загроз інтересам. Умовою виконання цього завдання є прийняття відповідного рішення щодо критеріїв класифікації загроз національним інтересам²⁴.

Очевидно, цілі у сфері інтересів безпеки продиктовані, наприклад, загрозами державному суверенітету та територіальній цілісності. Цілі, зумовлені інтересами добробуту, є змішаними за характером. Вони, наприклад, можуть бути наслідком намагань розширити наші можливості або захиститися від потенційних чи реальних загроз. У кінцевому підсумку інтереси категорії "безпеки" та частина інтересів категорії "добробут" потребують комплексу цілеспрямованих та взаємопов'язаних зусиль. Вони мають забезпечити захист держави від будь-кого, тобто її незалежність. Тому забезпечення державного суверенітету є квінтесенцією цих зусиль.

Інша частина інтересів категорії "добробут" та більша частина інтересів міжнародного співробітництва, пов'язані з набуттям додаткових можливостей для досягнення бажаного рівня національної безпеки. Наприклад, це може бути створення більш сприятливих умов доступу на зовнішні ринки, можливості співпраці в міжнародних структурах безпеки.

Таким чином, розробники стратегії НБ за кожною із трьох категорій інтересів мають визначити всі можливі цілі, яких треба досягнути за час, на який розрахована стратегія. Для цього

²⁴ Наприклад, загрози національним інтересам (цілям) можна ідентифікувати як: потенційний виклик; реальний виклик; потенційна загроза; реальна загроза; реальна небезпека.

має бути прийняте рішення, які дії потрібні для реалізації того чи іншого національного інтересу та які фактори є причинами небезпек реалізації цілей.

Визначення пріоритетності цілей стратегії НБ та ймовірності їх досягнення (крізь призму можливостей та загроз). Ієрархія інтересів і визначена на її основі ієрархія цілей відіграють ключову роль у стратегії НБ. Проте вони є змінними величинами, тому має бути визначена пріоритетність цілей та ймовірність їх досягнення. Це завдання *третього етапу* розроблювання стратегії НБ.

Завжди є фактори, які можуть вплинути на остаточне рішення щодо пріоритетності цілей, бажаної інтенсивності їх досягнення, необхідних для цього ресурсів. Тому визначення пріоритетності цілей стратегії НБ та ймовірності їх досягнення має здійснюватися у контексті факторів, які є причинами небезпек для досягнення цілей, та факторів, від яких залежать можливості держави. При цьому варто враховувати, що значення, яке надається цим факторам, залежить від професійної підготовки, досвіду, ціннісних уподобань, інтуїції розробників стратегії НБ.

Таким чином, цілі, які були визначені на попередньому етапі, необхідно оцінити з використанням інших критеріїв. Деякі з таких критеріїв запропонував американський дослідник М. Шмітт, а саме: *інтенсивність, ймовірність, актуальність, ступінь реалізації*²⁵. Звичайно, їх перелік може бути як розширеним, так і звуженим. Водночас зазначені критерії є типовими для оцінювання цілей у сфері національної безпеки.

Критерій "інтенсивність" відображає енергійність та наполегливість, з якою держава прагне відстоювати той чи інший інтерес (досягати тієї чи іншої, пов'язаної з його реалізацією, цілі). Як і у випадку з класифікацією національних інтересів, вибір енергійності як змінної є визнанням доцільності класифікації цілей стратегії НБ на категорії за ступенем їхньої важливості.

Критерій "ймовірність" є визнанням факту, що найбільш ефективною є стратегія НБ, яка буде адекватна ймовірному розвитку ситуації. Експерти та аналітики завжди будуть давати різні оцінки щодо динаміки змін небезпек. Проте врахування ними цього критерію дозволяє зменшити ризик прийняття неадекватного рішення.

²⁵ Schmitt M. Identifying National Objectives and Developing Strategy: A Process Oriented Approach. *Strategic Review*. Winter 1997. Vol. XXV, № 1. P. 24–37.

ня або втрату тієї чи іншої можливості щодо забезпечення національної безпеки. Цей критерій відображає зміни середовища формування та реалізації національних цілей, тому не може бути обмеженим у часі. При цьому важливо проаналізувати ймовірності безпосередніх і довгострокових можливостей та загроз, а також урахувати ймовірність створення в державі *додаткових* можливостей за допомогою наявних у розпорядженні ресурсів.

Критерій "актуальність" дозволяє розробникам стратегії НБ проаналізувати можливості та загрози в контексті їх короткостроковості чи довгостроковості. Використання критерію ускладнює її розроблення. Наприклад, змушує розробників жертвувати довгостроковими інтересами на користь короткострокових, які гарантують бажаний результат, або навпаки. Тому критерій є безальтернативним. Крім того, часто оцінка можливостей чи загроз у контексті їх актуальності мало впливає на пріоритетність цілі. Для розробників стратегії НБ значення інших критеріїв може бути більшим. Наприклад, можливості можуть бути безпосередніми та очевидними, але мало впливати на досягнення цілей. Рівень загрози може бути високим, але у віддаленому майбутньому, тому розробники стратегії НБ можуть знехтувати нею як не актуальною. Крім того, завжди є 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, і менш успішними будуть спроби досягнення цілей, які визначені на основі цих прогнозів.

Таким чином, можна відмовитися від досягнення короткострокових цілей, проте згодом з'ясувати, що і реалізація довгострокових можливостей нездійсненна з причин, які неможливо було передбачити. Аналогічна дилема виникає із загрозами. Можна не приймати рішення щодо усунення безпосередньої загрози, а віддати перевагу майбутній як більш пріоритетній. Згодом з'ясується, що майбутні загрози виявилися ілюзорними, а неусунення безпосередньої загрози призвело до значних негативних наслідків.

Критерій "ступінь реалізації" варто використовувати для оцінювання цілей, спрямованих на забезпечення можливостей держави, необхідних для реалізації того чи іншого національного

інтересу. Він дозволяє з'ясувати, як досягнення зазначених цілей може сприяти реалізації якого-небудь інтересу.

Для оцінювання цілей, зумовлених загрозами національним інтересам набір перерахованих критеріїв доцільно доповнити критерієм "ступінь збитку для інтересу". Він дозволяє оцінити збиток (шкоду) для інтересів у разі неадекватної реакції на ці загрози. Тому цей критерій дозволяє зробити висновок, якою мірою ігнорування цілі щодо реагування на загрозу може перешкодити реалізації інтересу. Використання цього критерію передбачає наявність "інформованої" інтуїції, бо в іншому разі можна стикнутися з найбільшою невизначеністю. Наприклад, пріоритетною є воєнна, економічна чи інформаційна загроза, і в чому та якою мірою це проявляється? Чим більш обґрунтованим буде аналіз зазначених чинників, тим краще розробники стратегії НБ зможуть справитися з такою невизначеністю для мінімізації можливого прорахунку.

У кінцевому підсумку для розробників стратегії НБ значення кожного критерію для кожної цілі буде залежати від умов, у яких передбачається їх досягнення, а самі цілі будуть згруповані та класифіковані.

13.2. Комплексне оцінювання цілей, можливостей і небезпек під час їх досягнення, вибір, оцінювання ризиків та уточнення стратегії

Комплексне оцінювання цілей, можливостей і небезпек під час їх досягнення. Основним завданням *четвертого етапу* має бути комплексна 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 треба визначити мінімально прийнятну ймовірність досягнення кожної цілі, мінімальні можливості для цього і максимально прийнятний (допустимий) рівень загрози в разі її недосягнення.

Зазвичай політичне керівництво держави завжди визначає ті чи інші підходи, принципи, стратегічні цілі тощо у сфері забезпечення національної безпеки. Своє відображення вони знаходять у

чинному законодавстві, промовах, політичних заявах Глави держави тощо. Тому в стратегії НБ, що розробляється, завжди є цілі, для яких має передбачатися імовірність досягнення близько 100 %, тобто обрана стратегія за будь-яких умов має приводити до успіху в реалізації цих цілей. Те ж саме стосується цілей, спрямованих на забезпечення можливостей держави та реагування на реальні загрози. Наприклад, такою є ціль щодо забезпечення доступу до зовнішніх ринків (ціль зі створення можливостей), тобто всі варіанти стратегії НБ мають забезпечити гарантований успіх. Складніше вирішити питання щодо мінімальних можливостей, які є для досягнення цілей, та яким є максимально прийнятний рівень загроз у разі їх недосягнення.

Основна частина засобів, які є у розпорядженні СЗНБ, – це не що інше, як *елементи влади* держави (політичні, економічні, воєнні, інформаційні та інші). *Інструментами* влади фактично є різні варіанти державної політики, що забезпечують можливі *способи* використання наявних у держави засобів. Зокрема, демонстрація сили або загроза її застосування є інструментами воєнного елемента влади. Очевидно, стратегія НБ має передбачати використання комбінації усіх засобів елементів влади. Тому комплексне оцінювання загроз та можливостей у контексті досягнення (недосягнення) цілей є наріжним камінням під час планування стратегії.

Наприклад, для виконання завдань, пов'язаних із обороною, оцінювання можливостей передбачає, зокрема, комплексне дослідження можливостей озброєння, мобілізаційного потенціалу, якості системи управління, бойової та оперативної підготовки, впливу морально-політичного фактора. При цьому оцінювати власні можливості та можливості суб'єктів загроз національним цілям необхідно з урахуванням можливої протидії з боку цих суб'єктів. Важливим є також оцінити протидію, спрямовану на зменшення можливостей суб'єктів загроз. Тому врахування цих протидій дає зовсім іншу оцінку зазначених можливостей. Очевидно, тут не обійтися без інформації, яку надають розвідувальні органи. Проте в розвідувальних органів під час оцінювання наших можливостей щодо досягнення визначених цілей та наших можливостей щодо протидії суб'єкту загроз, можуть вини-

кати значні труднощі. Розвідка переважно зорієнтована на виявлення зовнішніх суб'єктів загроз та їхніх можливостей і зазвичай не володіє достатньою інформацією щодо наших можливостей. Нею володіють інші елементи системи забезпечення національної безпеки, зокрема, відповідні підрозділи Міністерства економіки. Тому постає проблема щодо якісного моніторингу взаємовпливу можливостей держави та суб'єктів загроз.

Таким чином, питання, якими мінімальними можливостями ми володіємо для досягнення цілі та який максимальний рівень загрози щодо її досягнення може бути прийнятним, є складним. Вирішувати його треба в руслі політичного процесу. Політики часто приймають такі рішення, коли заявляють, що досягнення цілі є "життєво важливим для безпеки держави". Тоді завдання розробників стратегії НБ зводиться до того, щоб забезпечити стовідсоткове досягнення цієї цілі.

Водночас у розробників стратегії НБ може виникнути невідповідність щодо цілей, стосовно необхідності обов'язкового досягнення яких вони не мають сумніву, проте їх пріоритетність раніше не визнавалася політиками та не знайшла відображення у законодавстві. У такому разі необхідно повторно виконати комплексне оцінювання цілей, можливостей та загроз. Якщо позиція розробників стратегії НБ підтвердиться, то особи, відповідальні за ухвалення рішення щодо пріоритетності цілі, мають з'ясувати думку з цього приводу в інших суб'єктів управління у сфері національної безпеки. Їхня думка є принципово важливою, оскільки через обмеження в ресурсах рішення щодо забезпечення стовідсоткової імовірності досягнення будь-якої цілі здійснює вплив на ймовірності досягнення інших цілей.

Визначення прийнятних рівнів можливостей і загроз дозволяє уточнити вже визначені цілі, проте, при цьому необхідно дещо мати на увазі.

По-перше, цілей, які стоять вище за умовними рівнями, треба досягати за умови стовідсоткової імовірності успіху. Це дозволяє забезпечити рівень можливостей, не нижчий за мінімально прийнятний для нейтралізації загрози. При цьому ступінь бажаної імовірності успіху для досягнення цілей, які стоять нижче за ці рівні, буде відповідати їхній позиції в ієрархії цілей. Можливі

також ситуації, коли досягнення цілі буде вважатися непрактичним, або низька ймовірність успіху буде прийнятна. Це може бути зумовлено бажаними побічними ефектами від зусиль, витрачених на досягнення таких цілей. Тому завдання буде полягати в тому, щоб визначити таку комбінацію ймовірностей успіху, яка найбільш ефективно буде сприяти реалізації національних інтересів загалом.

По-друге, пріоритетність цілей обумовлена їх різним значенням для реалізації національних інтересів, а обсяг наявних ресурсів завжди менший від бажаного. Це зумовлює можливість ігнорування розробниками стратегії НБ деяких цілей з огляду на їх пріоритетність.

По-третє, завжди існує різниця в динаміці процесів, які визначають можливості держав та наміри її політичного керівництва. Можливості держави є більш інерційним параметром. Вони пов'язані з ресурсами, які держава може виділити для забезпечення національної безпеки в той чи інший проміжок часу. Зміни в намірах керівництва держави можуть відбуватися значно швидше. Тут ідеться про процеси, які можуть бути інтерпретовані як загрози національним інтересам або ж оцінені як умови їх успішної реалізації. Тому умови, які залежать від намірів політичного керівництва, є своєрідним "каталізатором", що переводить *потенційні* можливості держави в *реальні*. Іншими словами, за відсутності відповідних намірів керівництва можливості держави найшвидше буде використано не повнотою мірою. Таким чином, можливості держави легше оцінити, ніж наміри політичного керівництва, від яких залежить трансформація потенційних можливостей держави в реальні. Цей чинник обов'язково треба враховувати в комплексному аналізі можливостей держави та суб'єктів загроз національним інтересам.

Пошук компромісу щодо вибору проекту стратегії НБ та його оцінювання. На *п'ятому етапі* має бути обрана та чи інша стратегія НБ, яка завжди є певним компромісом між можливими втратами і виграшом у сфері національної безпеки. Вона може вважатися раціональною, якщо є більш ефективною порівняно з іншими варіантами. Ефективність стратегії НБ може оцінюватися по-різному: у контексті реалістичності здійснення, мінімізації можливих втрат, сприйняття міжнародним

співтовариством, отримання переваги над суб'єктами загроз національним інтересам тощо.

Український учений В. Я. Матвієнко запропонував оцінку стратегії щодо досягнення цілі називати *ціною рішення*²⁶. Він стверджує, що успіх у досягненні цілі залежить від якості та кількості інформації, використаної під час розроблювання стратегії. Ідеться про такі складники ціни рішення щодо вибору стратегії: ціна інформації; ціна достовірності; ціна ризику; ціна конфліктності; ціна переконань (ціннісних орієнтацій); ціна узгодженості; ціна компромісу; ціна переваг; ціна допустимості дії (ціна відповідальності). Ця ціна характеризує інформаційну насиченість рішення і дозволяє зробити раціональний вибір між *об'єктивною обмеженістю* даних і *суб'єктивним прагненням* до їх нагромадження. Тому мінімально можлива ціна дозволяє прийняти рішення щодо вибору варіанта стратегії. За умови досягнення визначеної стратегією цілей це рішення може виявитися прийнятним.

Водночас вибір проєкту стратегії НБ передбачає урахування втрат (збитків), пов'язаних з вибором *саме цієї* стратегії. Тому необхідно виконати аналіз сукупного ефекту таких змінних, як: ресурси (засоби); втрати, зумовлені вибором тієї чи іншої стратегії, та побічний ефект її реалізації; можливості підвищити ефективність стратегії та обмеження можливостей щодо її здійснення. Значущість цих змінних буде залежати від наявної та прогнозованої ситуації щодо умов забезпечення національної безпеки.

Для *аналізу ресурсів* їх доцільно розподілити за групами: політичні, військові, економічні та інші. Цей розподіл має вертикальний та горизонтальний характер. Горизонтальний полягає в тому, що найбільшій частині цілей можна досягнути, використовуючи комбінації різних типів ресурсів. Вертикальний розподіл обумовлений тим, що існують ієрархічні пріоритети у використанні інструментів влади, наприклад, примусових військових і не примусових економічних, тощо.

Втрати (збитки), зумовлені вибором тієї чи іншої стратегії НБ, є наслідком обмеженості ресурсів (можливостей). Тому необхідно з'ясувати, які цілі залишаться не досягнутими, якщо буде прийнято цей варіант, та його негативні наслідки для націо-

²⁶ Матвієнко В. Я. Прогностика : монографія. К., 2000.

нальної безпеки. Для зменшення цих наслідків у розробників стратегії НБ є кілька можливостей:

- 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 варіантів стратегії, що припускають використання інших інструментів влади або іншу комбінацію із тих, використання яких передбачено для досягнення цілей стратегії;
- здійснити пошук додаткових ресурсів (можливостей).

Таким чином, розрахунки витрат (збитків) вибору сходяться на компромісі щодо розподілу ресурсів між цілями та ймовірностей успіху їх досягнення.

Побічний ефект реалізації стратегії є наслідком вибору її конкретного варіанта. У цьому разі важливо також оцінити непрямі та довгострокові ефекти. Вони містяться за межами безпосереднього ефекту від досягнення заявлених цілей. Наприклад, варто з'ясувати, якою мірою нереалізована загроза застосування сили знижує ймовірність подібної загрози в майбутньому. Довгостроковий і непрямий побічний ефект найчастіше має мінімальну фактичну актуальність та труднощі його визначення і оцінки. Проте, зважаючи на те, що стратегія НБ є інструментом *формування ситуації в майбутньому*, необхідно спробувати розрахувати ці ефекти.

Можливості підвищення ефективності стратегії залежать від факторів, що існують поза засобами і способами їх використання, які є у нашому розпорядженні. Проте ці фактори сприяють досягненню цілей стратегії НБ з огляду на умови реалізації національних інтересів. Тому їх виявлення має відбуватися в процесі аналізу умов, у яких буде здійснюватися стратегія НБ. Наприклад, такими факторами може бути її підтримка з боку суспільства, опозиційних політичних партій, міжнародних організацій тощо. Зазначені фактори можуть бути статичними та динамічними.

У процесі розроблювання стратегії важливо прагнути зрозуміти, як наявні чи однозначно передбачувані умови вплинуть на конкретний варіант стратегії. Важливо з'ясувати, якими умови можуть стати в майбутньому. Тому, якщо можна створити умови, які мають сприятливий ефект, то як один із варіантів можна розглядати стратегію, яка в іншому випадку нездійсненна.

Таким чином, розробляючи стратегії, необхідно не тільки визначити альтернативи, доцільні у світлі *поточної* ситуації, а й визначити можливості *формування нових умов*, що дозволяють розширити діапазон варіантів стратегії або її цілей з огляду на появу додаткових можливостей.

Обмеження можливості здійснення стратегії, як і у випадку з факторами підвищення її ефективності, можуть мати внутрішній і зовнішній характер. Наприклад, необхідність врахування суспільної думки може призвести до відмови від того чи іншого варіанта стратегії. Загалом оцінювання можливих обмежень здійснення стратегії є частиною процесу її розроблювання і має базуватися на контексті. Сьогоднішні обмеження завтра можуть стати факторами підвищення ефективності, і навпаки. Деякі фактори не справляють ніякого впливу на стратегію НБ, за винятком окремих ситуацій. Проте комплексний аналіз факторів і обмежень може привести до кращого *контекстуального* розуміння доцільності стратегії, яка пропонується.

Оцінювання ризиків та уточнення стратегії. Завдання останнього етапу розроблювання стратегії НБ обумовлені тим, що жодна стратегія не може бути забезпечена ресурсами в тому обсязі, який гарантував би стовідсоткове досягнення усіх її цілей. Тому необхідно дати оцінку ризику неповного їх досягнення. Це стосується цілей, що базуються на можливостях, та тих, що зумовлені небезпеками національним інтересам і, відповідно, уточнити стратегію. Основне правило тут таке: якщо ризик виявиться неприпустимим, а зменшити його наслідки в межах обраної стратегії НБ не вдається, то стратегію треба переглянути. Тому після того, як за кожною з цілей розроблено варіант її досягнення, необхідно повернутися назад і провести комплексний аналіз стратегії. Для цього варіанти досягнення цілей мають бути оцінені *сукупно*. У підсумку треба вирішити,

чи вдалося забезпечити *системний* підхід до реалізації державної політики у сфері національної безпеки і оборони. Доцільно також дати 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, урахування викладених вище методологічних аспектів розроблювання та оцінювання варіантів стратегії НБ забезпечує поетапну координацію дій її розробників та зниження рівня невизначеності під час прийняття ними тих чи інших рішень, а також дозволяє із системних позицій визначати її цілі та знизити ризики їх недосягнення під час виконання стратегії.

ГЛАВА 14. Досвід інших країн щодо планування у сфері забезпечення національної безпеки

14.1. Досвід США, Франції, Великої Британії і Федеративної Республіки Німеччини щодо планування у сфері забезпечення національної безпеки

Досвід США щодо планування у сфері забезпечення національної безпеки є прикладом системності в організації системи керівних документів стратегічного рівня щодо забезпечення національної безпеки та впровадження сучасних методів стратегічного планування в США. У цій країні система документів має чітку структуру та ієрархію з розподілом за функціональною та галузевою класифікацією. При цьому на кожному рівні ієрархії формуються та реалізуються загальні, галузеві та функціональні стратегії. Найвищий рівень у цій ієрархії документів (після Конституції США) належить Стратегії НБ, яку затверджує новообраний президент. Вона є керівним документом для виконавчої гілки влади. На основі зазначеної Стратегії розробляється *Національна стратегія оборони* та галузеві стратегії для інших складників національної безпеки, які сукупно утворюють *другий рівень* системи керівних документів із питань забезпечення національної безпеки.

Національна воєнна стратегія США розробляється з урахуванням основних положень Національної стратегії оборони та є базовим керівним документом *третього рівня* ієрархії. У ній визначаються завдання збройних сил та концепції спільних дій складових частин сектору безпеки. При цьому функціональні стратегії акцентовані на протидію окремим загрозам національної безпеки.

Головним документом стратегічного планування є "Чотирирічний оборонний огляд", який на прохання Конгресу США обов'язково оцінюється головним бюджетно-контрольним управлінням. По суті, це стратегічний план розвитку збройних сил США.

Національну воєнну стратегію, яка визначає низку взаємопов'язаних військових цілей, розробляє об'єднаний штаб збройних сил США, а затверджує голова об'єднаного комітету начальників штабів збройних сил США. З огляду на 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 розроблення відповідних керівних документів стратегічного рівня управління та звітності щодо їх виконання.

Загальна характеристика досвіду країн-членів ЄС щодо планування у сфері забезпечення національної безпеки. Для країн-членів ЄС характерним є те, що не всі вони мають окремий документ, який регламентував би організацію стратегічного планування у сфері забезпечення національної безпеки. Це зумовлено тим, що у країн-членах ЄС зазначене планування здійснюється у контексті їхнього членства в ЄС та НАТО, тобто в межах спільної європейської зовнішньої та безпекової політики та з урахуванням основних положень відповідних документів, насамперед Європейської стратегії безпеки та Стратегічної концепції НАТО. Через це у країнах-членах ЄС розв'язання комплексної проблеми забезпечення національної безпеки передбачає як реалізацію національних інтересів, так і спільних інтересів ЄС. Тому ця проблема розглядається набагато ширше, ніж в Україні, що суттєво впливає на зміст та організацію стратегічного планування у сфері забезпечення національної безпеки цих країн.

Важливим є й те, що останнім часом багато країн-членів ЄС оновлюють керівні документи з питань забезпечення національної безпеки, або ж прийняли рішення щодо їх розроблення, оскільки в деяких країнах законодавство не передбачало таких документів. При цьому заслуговує на увагу досвід планування у сфері забезпечення національної безпеки найбільш впливових країн-членів ЄС: Франції, Великої Британії, Німеччини та Італії та країн, суміжних з Україною.

Досвід Франції щодо планування у сфері забезпечення національної безпеки. У цій країні основним керівним документом щодо планування у сфері забезпечення національної безпеки є "Біла книга з питань оборони", у якій містяться результати аналізу та прогноз розвитку загроз національним інтересам на 10–15 років. Відповідно до цього документа французька політика у сфері забезпечення національної безпеки має на меті захист фундаментальних інтересів нації, які складаються з трьох час-

тин. Це: життєві інтереси, стратегічні інтереси та інтереси Франції як ключового актора в системі міжнародних відносин. При цьому традиційно:

- життєві інтереси Франції полягають у збереженні її територіальної цілісності, захисті повітряного і морського простору, забезпеченні суверенітету та захисту населення країни;
- стратегічні інтереси спрямовані на збереження миру на європейському континенті та в Середземномор'ї, а також певного контролю над зонами, які, на думку Франції, є важливими для її економічної діяльності та торгівлі.

У "Білій книзі" перераховані загрози цим інтересам та можливості Франції щодо реагування на них.

Державним органом, що забезпечує міжвідомчу координацію діяльності з питань забезпечення національної безпеки є Генеральний секретаріат національної оборони Франції, який очолює Генеральний секретар національної оборони. Цей орган тісно співпрацює із 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.

Для забезпечення рівноваги повноважень апарату глави держави та прем'єр-міністра Генеральний секретар національної оборони підпорядковується прем'єр-міністру Франції, а за наявності розбіжностей, які виникають між різними урядовими відомствами, він здійснює міжвідомче погодження питань, що стосуються забезпечення національної безпеки.

Досвід Великої Британії щодо планування у сфері забезпечення національної безпеки. На цей час у цій країні започаткована практика розроблення Стратегії НБ як єдиного документа, який регулював би всі аспекти розв'язання комплексної проблеми забезпечення національної безпеки. Водночас близьким відповідником стратегій НБ, що їх розробляють 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 на цей період стратегічні пріоритети зовнішньої політики Великої Британії та шляхи досягнення відповідних цілей та завдань. Біла кни-

га Форін Офісу, як і всі інші документи такого характеру, готується за участю всіх зацікавлених міністерств та погоджується членами Уряду і Прем'єр-міністром Великої Британії. Тому, незважаючи на відомчий характер цього документа, він відображає підходи та стратегію Уряду у сфері забезпечення національної безпеки. Водночас біла книга Форін Офісу радше призначена для ознайомлення широкої громадськості з основними напрямками діяльності Уряду. Визначальна ж роль у формуванні та реалізації політики національної безпеки Великої Британії належить сформованій впродовж століть культурі роботи державних інституцій, особливе місце в якій посідає дух міжвідомчої взаємодії, діалогу та консультацій, що значною мірою виключає загрозу збоїв у системі забезпечення національної безпеки країни.

Досвід Федеративної Республіки Німеччини щодо планування у сфері забезпечення національної безпеки. У цій країні немає стратегії НБ як окремого документа, який включав би політичний, економічний, військовий та інші складники її забезпечення. Політичний вимір національної безпеки ФРН асоціюється з наявними механізмами співробітництва в межах ЄС та НАТО, зокрема й такими, що розроблені за її активного сприяння, а визначальним документом в оборонній сфері є Оборонно-політичні директиви Федерального міністерства оборони. Останнім часом у ФРН здійснюють підготовку Білої книги національної безпеки.

До переліку зовнішніх загроз ФРН зазвичай включають посягання на державний суверенітет, втручання у внутрішні справи країни з боку інших держав, політична нестабільність, регіональні та локальні конфлікти в усіх регіонах світу. Серед переліку внутрішніх загроз – посягання на конституційний устрій, територіальну цілісність, економічний, науково-технічний і оборонний потенціал, права і свободи громадян, розвідувально-підривної діяльність іноземних спецслужб, злочинна діяльність проти миру і безпеки людства, зокрема: міжнародний тероризм; незаконне ввезення в країну зброї, боєприпасів, вибухових та радіоактивних речовин; діяльність лівоекстремістських та правоекстремістських угруповань.

Система забезпечення національної безпеки ФРН включає понад 35 підрозділів із чітко визначеними функціями та повноваженнями, що підпорядковуються певним міністерствам та ві-

домствам. Зокрема, до спецслужб, які займаються питаннями безпеки, належать:

- федеральна розвідувальна служба, 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 із забезпечення громадської безпеки і порядку).

14.2. Досвід Італії, Польщі, Чехії, Хорватії, Болгарії, Румунії щодо планування у сфері забезпечення національної безпеки

Досвід Італії. У цій країні поняття "національна безпека" як таке не вживається, а замість нього вживається поняття "громадська безпека", забезпеченням якої опікується Міністерство внутрішніх справ. З огляду на це правових актів, подібних стратегії НБ, немає.

В Італії є Верховна рада оборони, яка не є конституційним органом та має лише дорадчі функції. До складу Ради входять прем'єр-міністр, міністр закордонних справ, міністр оборони, міністр внутрішніх справ, міністр виробничої діяльності, начальник штабу збройних сил. Її очолює Президент країни.

У складі Міністерства внутрішніх справ під керівництвом міністра діє Національний комітет із питань правопорядку і громадської безпеки, який має консультативний статус. До його складу входять: заступник міністра як заступник голови Комітету; керівник поліції – генеральний директор Департаменту суспільної безпеки; головнокомандуючий військами карабінерів; головнокомандуючий Корпусом фінансової гвардії (воєнізованої податкової поліції); директор Департаменту адміністрації вправних закладів.

На місцевому рівні координація діяльності правоохоронних органів та організація роботи державних структур у разі надзви-

чайних ситуацій належить до компетенції префектів, які в італійській системі державного устрою є представниками центрального уряду на місцях.

Спеціальні формування, що здійснюють найбільш відповідальні або чутливі поліцейські функції (охорона посадових осіб, найважливіших об'єктів тощо) підпорядковуються оборонному відомству. Особовий склад корпусу карабінерів перебуває на дійсній військовій службі.

Досвід Польщі, Чехії, Хорватії, Болгарії, Румунії. Досвід стратегічного планування у сфері забезпечення національної безпеки у Польщі, Чехії, Хорватії, Болгарії, Румунії як нових членів ЄС та НАТО заслуговує окремої уваги.

У Польщі розробляється стратегія НБ. Згідно з керівними документами вважається, що гарантією зовнішньої безпеки та стабільного розвитку Польщі є її членство в НАТО та ЄС, а також військово-політична співпраця з США. При цьому в Польщі постійно наголошується, що з метою належного виконання поставлених завдань її збройні сили повинні збільшити свої оперативні можливості. Зокрема, ідеться про забезпечення ефективності бойових дій та підтримання потенціалу експедиційних сил, що забезпечує їхню активну участь у миротворчих операціях. Польща також бере активну участь у співробітництві країн-членів ЄС у сфері внутрішньої безпеки.

Стратегією НБ Польщі передбачається, що її збройні сили можуть гарантувати національну безпеку країни поза межами її території, а в забезпеченні безпеки громадян головну роль має відігравати поліція. Окремо також визначені завдання спеціальних служб у сфері внутрішньої безпеки.

Стратегія НБ Польщі акцентує увагу на можливих загрозах для урядових інформаційних мереж та передбачає функціонування спеціальних цивільних та військових підрозділів із метою протидії комп'ютерній злочинності. Зазначається, що важливу роль у забезпеченні безпеки держави відіграють такі відомства, як Пожежна охорона, Служба медичної допомоги, а також Морська рятувальна служба, Прикордонна варта.

Чехія також має стратегію у сфері безпеки, яка розглядається як основа для інших стратегій, 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 невід'ємна від безпеки євроатлантичного простору.

Стратегія НБ *Хорватії* є концептуальним документом, у якому затверджені основи національної безпеки, визначено мету та засади функціонування суб'єктів національної безпеки в умовах наявних та можливих загроз з урахуванням підручних 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 включає: наявний чи бажаний рівень безпеки; функції інституцій безпеки; органи безпеки, інтегровані в загальну систему управління, а також найважливіші напрями розвитку хорватської держави та її суспільства.

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

У *Румунії* керівництво країни вживає заходів з метою вдосконалення національної нормативно-правової бази з питань безпеки за європейським зразком у контексті її членства в НАТО та ЄС. Зокрема, розробляється стратегія НБ, яка охоплює практично всі основні сфери політико-економічної діяльності країни. При цьому пріоритетними завданнями у сфері безпеки і оборони Румунії визначено:

- подальший розвиток співробітництва з НАТО;
- налагодження стратегічного партнерства із 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;
- усебічна допомога румунській діаспорі за кордоном.

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

У Румунії питання внутрішньої безпеки, зокрема, 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. Головні завдання щодо забезпечення внутрішньої безпеки покладаються 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, у країнах-членах ЄС та НАТО стратегічне планування у сфері забезпечення національної безпеки є важливим елементом стратегічного управління, що висуває певні вимоги до досягнення взаємосумісності процедур планування ресурсів цих країни у сфері оборони. Унаслідок цього, незважаючи на різні підходи щодо зазначеного планування та різницю у структурі керівних документів, логіка їх побудови є досить близькою.

Запитання для самоконтролю:

1. Які існують принципи та види планування у сферах національної безпеки України?
2. Якими є місце роль нормативно-правових актів у сферах національної безпеки і оборони?
3. Яку роль відіграють концепції, доктрини та стратегії у сферах національної безпеки і оборони?
4. Яке призначення мають концепції у сферах національної безпеки і оборони?
5. У чому полягає призначення доктрин у сферах національної безпеки і оборони?
6. Для чого розробляти стратегії у сферах національної безпеки і оборони?
7. З якою метою розробляється Стратегія національної безпеки України?
8. З якою метою розробляється Стратегія воєнної безпеки України та Стратегічний оборонний бюлетень?
9. З якою метою розробляється Стратегія громадської безпеки та цивільного захисту України?
10. З якою метою розробляється Стратегія розвитку оборонно-промислового комплексу України та кібербезпеки України?
11. З якою метою розробляється Національна розвідувальна програма та Державні програми у сферах національної безпеки і оборони?
12. З якою метою розробляється Державне оборонне замовлення?
13. У чому полягають традиційні підходи до розроблювання стратегій у сфері національної безпеки і оборони та якими є шляхи їх модернізації?
14. У чому зміст підходів до розроблювання стратегій, які зорієнтовані на пошук ієрархії національних інтересів?
15. Якою є структура процесу розроблювання стратегії національної безпеки? Чи доцільно визначати ієрархію національних інтересів?
16. Для чого треба визначати цілі стратегії національної безпеки в контексті ієрархії національних інтересів?
17. З якою метою визначається пріоритетність цілей стратегії та ймовірність їх досягнення (крізь призму можливостей та загроз)?
18. Як здійснюється комплексне оцінювання цілей, можливостей і небезпек щодо їх досягнення?
19. У чому полягає пошук компромісу у виборі проекту стратегії та його оцінюванні?

20. Для чого та яким чином оцінюються ризики та уточнюється стратегія національної безпеки?
21. Який досвід мають США щодо планування у сфері забезпечення національної безпеки?
22. Яким є досвід країн-членів ЄС щодо планування у сфері забезпечення національної безпеки?
23. Яким є досвід Франції щодо планування у сфері забезпечення національної безпеки?
24. Який досвід щодо планування у сфері забезпечення національної безпеки має Велика Британія?
25. Яким є досвід Федеративної Республіки Німеччини щодо планування у сфері забезпечення національної безпеки?
26. У чому полягає досвід Італії, Польщі, Чехії, Хорватії, Болгарії, Румунії щодо планування у сфері забезпечення національної безпеки?

Теми самостійних робіт (рефератів):

1. Аналіз взаємозв'язку принципів планування у сферах національної безпеки України та його видів.
2. Ієрархія нормативно-правових актів у сферах національної безпеки і оборони та їх призначення.
3. Аналіз взаємозв'язку концепцій, доктрин та стратегій у сферах національної безпеки і оборони.
4. Еволюція порядку розроблювання, затвердження та зміст Стратегії національної безпеки України.
5. Еволюція порядку розроблювання, затвердження та зміст керівних документів у сфері воєнної безпеки.
6. Еволюція порядку розроблювання, затвердження та зміст Стратегічного оборонного бюлетеня.
7. Еволюція порядку розроблювання, затвердження та зміст керівних документів щодо розвитку оборонно-промислового комплексу України.
8. Еволюція порядку розроблювання, затвердження та зміст керівних документів щодо Державного оборонного замовлення.
9. Особливості традиційних підходів до розроблювання стратегій у сфері національної безпеки.
10. Перспективні шляхи модернізації традиційних підходів до розроблювання стратегій у сфері національної безпеки.
11. Підходи до розроблювання стратегій у сфері національної безпеки, які зорієнтовані на пошук ієрархії національних інтересів.
12. Проблема визначення ієрархії національних інтересів під час розроблювання стратегії національної безпеки.
13. Проблема уточнення цілей стратегії національної безпеки в контексті ієрархії національних інтересів.
14. Проблема визначення пріоритетності цілей стратегії та ймовірності їх досягнення.
15. Проблема комплексного оцінювання цілей, можливостей і небезпек щодо їх досягнення під час розроблювання стратегії національної безпеки.
16. Проблема пошуку компромісу у виборі проекту стратегії та його оцінюванні.
17. Проблема оцінювання ризиків щодо реалізації стратегії національної безпеки та шляхи її розв'язання.
18. Досвід США щодо стратегічного планування у сфері національної безпеки.
19. Загальна характеристика досвіду провідних європейських щодо стратегічного планування у сфері національної безпеки.
20. Досвід України щодо стратегічного планування у сфері національної безпеки.

Список використаної літератури:

1. Глобальна та національна безпека / В. І. Абрамов, Г. П. Ситник, В. Ф. Смолянюк та ін. ; за заг. ред. Г. П. Ситника. – К. : НАДУ, 2016. – 784 с.
2. Горбулін В. П. Стратегічне планування: вирішення проблем національної безпеки : монографія / В. П. Горбулін, А. Б. Качинський. – К. : НІСД, 2010. – 288 с.
3. Государственное управление в сфере национальной безопасности : словарь-справочник / сост. Г. П. Сытник, В. И. Абрамов, В. Ф. Смолянюк и др. ; под общ. ред. Г. П. Сытника. – К. : НАДУ, 2012. – 496 с.
4. Державна політика забезпечення національної безпеки України: основні напрямки та особливості здійснення. : монографія / М. Ф. Криштанович, Я. Я. Пушак, М. І. Флейчук, В. І. Франчук. – Львів : Сполом, 2020. – 418 с.
5. Національні системи оцінки ризиків і загроз: кращі світові практики, нові можливості для України: аналіт. доповідь / О. О. Резнікова, К. Є. Войтовський, А. В. Лепіхов ; за заг. ред. О. О. Резнікової. – К. : НІСД, 2020. – 66 с.
6. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики : Закон України [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2010. – № 40. – Ст. 527. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2411-17#Text>
7. Про національну безпеку України : Закон України [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2018. – № 31. – Ст. 241. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19>
8. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року "Про Стратегію національної безпеки України" : Указ Президента України від 14 вересня 2020 року № 392/2020 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.president.gov.ua/documents/3922020-35037>
9. Публічне управління та адміністрування у сфері національної безпеки (системні, політичні та економічні аспекти) : словник-довідник / уклад. С. П. Завгородня, М. Г. Орел, Г. П. Ситник ; за заг. ред. Д. В. Неліпи, Є. О. Романенка, Г. П. Ситника. – К. : Видавець Кравченко Я. О., 2020. – 380 с.
10. Матвієнко В. Я. Прогностика: монографія / В. Я. Матвієнко. – К. : Укр. пропілеї, 2000. – 484 с.
11. Ситник Г. П. Державне управління у сфері національної безпеки (концептуальні та організаційно-правові засади) : підручник / Г. П. Ситник. – К. : НАДУ, 2012. – 344 с.

12. *Ситник Г. П.* Інформаційна компонента критичних (надзвичайних) ситуацій у контексті забезпечення державної безпеки / Г. П. Ситник // Наук. вісн. Державне управління. – 2020. – № 2(4). – С. 327–339.

13. *Ситник Г. П.* Публічне управління у сфері національної безпеки : підручник / Г. П. Ситник, М. Г. Орел ; за заг. ред. Г. П. Ситника. – К. : Видавець Кравченко Я. О., 2020. – 360 с.

14. *Ситник Г. П.* Сутність кризових ситуацій соціального характеру у контексті національної безпеки: філософсько-управлінський аспект [Електронний ресурс] / Г. П. Ситник // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2019. – № 8. – Режим доступу : <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=1479>.

15. *Schmitt M.* Identifying National Objectives and Developing Strategy: A Process Oriented Approach / M. Schmitt // Strategic Review. – 1997. – Vol. XXV, № 1. – P. 24–37.

СПИСОК РЕКОМЕНДОВАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. *Акимов В. А.* Риски в природе, техносфере, обществе и экономике / В. А. Акимов, В. В. Лесных, Н. Н. Радаев. – М. : Деловой экспресс, 2004. – 352 с.

2. *Багдасарян В. Э.* Сложная социальная система в витальном подходе / В. Э. Багдасарян, С. С. Сулакшин. – Москва : Научный эксперт, 2013. – 392 с.

3. *Балахонцев Н.* Зарубежные методы оценки потенциала стран / Н. Балахонцев, А. Кондратьев // Зарубежное военное обозрение. – 2010. – № 11. – С. 101–104.

4. *Бауман З.* Индивидуализированное общество / З. Бауман ; пер. с англ. под ред. В. Л. Иноземцева. – М. : Логос, 2005. – 390 с.

5. Бжезинський З. Выбор. Стратегический взгляд : сборник / З. Бжезинський. – М. : Изд-во АСТ, 2018. – 625с.

6. *Владимиров В. А.* Управление риском: риск, устойчивое развитие, синергетика. / В. А. Владимиров, Ю. Л. Воробйов. – М. : Наука, 2000. – 431 с.

7. *Гидденс Э.* Ускользящий мир: как глобализация меняет нашу жизнь / Гидденс Э. – М. : Весь мир, 2004. – 120 с.

8. Глобальные трансформации и стратегии развития : монографія / О. Г. Білорус, Д. Г. Лукьяненко и др. – К. : Ориане, 2000. – 424 с.

9. *Горбулін В. П.* Засади національної безпеки України : підручник / В. П. Горбулін, А. Б. Качинський. – К. : Інтертехнологія, 2009. – 272 с.

10. *Горбулін В. П.* Світова гібридна війна: український фронт: монографія / В. П. Горбулін. – К. : НІСД, 2017. – 496 с.

11. *Горбулін В. П.* Системно-концептуальні стратегії національної безпеки України / В. П. Горбулін, А. Б. Качинський. – К. : ДП "НВЦ "Євроатлантикінформ", 2007. – 592 с.

12. *Дарендорф Р.* Современный социальный конфликт: Очерк политики свободы / Р. Дарендорф ; пер. с нем. Л. Ю. Пантина. – М. : РОССПЭН, 2002. – 284 с.

13. *Качинський А. Б.* Безпека, загрози та ризик / А. Б. Качинський. – К. : ІПНБ РНБО ; НА СБ України, 2004. – 472 с.

14. *Кіссінджер Г.* Дипломатія / Г. Кіссінджер. – К. : КМ-Букс, 2018. – 930 с.

15. *Кох Р.* Как создавать и использовать эффективную стратегию / Р. Кох. – СПб. : Питер, 2003. – 320 с.

16. *Люттвак Эдвар Н.* Государственный переворот : Практическое пособие / Эдвар Н. Люттвак // Русский Фонд Содействия Образованию и Науке. – М. : Университет Дмитрия Пожарского, 2012. – 326 с.

17. *Неклесса А.* Смысл слов. Война и постсовременность: государство, безопасность, вооруженные силы [Электронный ресурс] / А. Неклесса // Политком. – 2016, 26 марта. – Режим доступа : <http://okara.org/2016/03/smysl-slov/>

18. Основи стратегії національної безпеки та оборони держави : підручник / В. Г. Радецький, О. П. Дузь-Крытченко, В. М. Воробйов, В. П. Грищенко та ін. – К. : НУОУ, 2010. – 592 с.

19. *Петров М. Н.* Механизмы государственных переворотов: историко-теоретическое исследование / М. Н. Петров ; под общ. ред. А. Е. Тараса. – М. : АСТ ; Мн. : Харвест, 2005 (Коммандос). – 304 с.

20. 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.

21. *Семенченко А. І.* Методологія стратегічного планування у сфері державного управління забезпеченням національної безпеки України: монографія / А. І. Семенченко. – К. : НАДУ, 2008. – 429 с.

22. *Сытник Г. П.* Безопасность государства в условиях глобальных потрясений и неопределенностей / Г. П. Сытник // Государство и общество в современной политике : Сборник статей. Выпуск 1. – Воронеж : Научная книга, 2013. – С. 122–132.

23. Ситник Г. П. Вплив глобалізації на воєнну сферу та принципів особливості сучасних воєнних конфліктів / Г. П. Ситник // Науково-інформаційний вісник Академії національної безпеки. – 2016. – №1–2 (9–10). – С. 99–115.

24. Ситник Г. П. Вплив політичної системи та діяльності політичних партій на розвиток демократії: політико-управлінський аспект / Г. П. Ситник // Вісн. Київ. ун-ту Державне управління. – 2019. – Т. 12. – № 2. – С. 63–74.

25. Ситник Г. П. Державне управління національною безпекою України (теорія і практика) : монографія / Г. П. Ситник. – К. : НАДУ, 2004. – 408 с.

26. Ситник Г. П. Геополітичний аналіз та прогнозування : навч. посіб. / Г. П. Ситник, В. Ф. Смолянюк, М. М. Шевченко ; під заг. ред. Г. П. Ситника. – К. : НАДУ, 2014. – Ч. 1. – 152 с.

27. Ситник Г. П. Концептуальні засади забезпечення національної безпеки України : навч. посіб. : у 3 ч. Ч. 3.: Державна політика та основи стратегічного планування забезпечення національної безпеки / Г. П. Ситник. – К. : НАДУ, 2010. – 328 с.

28. Ситник Г. П. Національна безпека України: теорія і практика : навч. посіб. / Г. П. Ситник, В. М. Олуйко, М. П. Вавринчук ; за заг. ред. Г. П. Ситника. – К. : Кондор, 2007. – 616 с.

29. Ситник Г. П. Організаційно-правові засади забезпечення національної безпеки України : навч. посіб. / Г. П. Ситник, В. М. Олуйко – Хмельницький : Вид-во ХУУП, 2005. – 236 с.

30. Слипченко В. И. Войны шестого поколения: оружие и военное искусство будущего / В. И. Слипченко. – М. : Вече, 2002. – 242 с.

31. Снігир О. Тенденції та пріоритети розвитку безпекової та оборонної політики ЄС [Електронний ресурс] / О. Снігир // Офіційний сайт НІСД. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/Monitor/desember08/9.htm>

32. Факторы и акторы дестабилизации: опыт прошлого и современность / А. И. Байгушкин, Н. В. Загладин и др. ; отв. ред. В. И. Катагарова. – М. : ИМЭМО РАН, 2011. – 121 с.

33. Фукуяма Ф. Сильное государство. Управление и мировой порядок в XXI веке / Ф. Фукуяма. – М. : АСТ, 2006. – 220 с.

34. Шевцов А. Формування та реалізація державної політики у сфері національної безпеки у країнах-членах ЄС [Електронний ресурс] / А. Шевцов, Г. Мерніков // Офіційний сайт НІСД. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/Monitor/Jul08/13.htm>

35. Шустрова Т. В. Структура моделі геополітичного статусу государства [Електронний ресурс] / Т. В. Шустрова. – Режим доступу : <http://jurnal.org/articles/2010/polit7.html>.

36. Morgenthau Hans J. Politics Among Nations. The Struggle for Power and Peace / Hans J. Morgenthau. – Second Edition. – New York, 1955.

ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА	3
Розділ 1. КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ	6
ГЛАВА 1. Цілі, поняття, принципи стратегічного планування та основи аналізу зовнішнього середовища	6
1.1. Місія, цілі та понятійно-категорійний апарат стратегічного планування у сфері забезпечення національної безпеки	6
1.2. Принципи стратегічного планування та основи системного аналізу зовнішнього середовища	12
ГЛАВА 2. Методи створення сценаріїв майбутнього у стратегічному плануванні	17
2.1. Створення сценаріїв майбутнього як елемент стратегічного планування. Сутність футурологічного підходу до розроблювання сценаріїв	17
2.2. Футурологічні прогнози Е. Тоффлера, І. Валлерстайна, С. Гантінгтона та сутність стратегічного підходу до складання сценаріїв майбутнього	21
2.3. Загальна характеристика методів сценарного планування	28
ГЛАВА 3. Глобальні проблеми безпеки як визначальний фактор у стратегічному плануванні	37
3.1. Вплив глобальних процесів на національну безпеку, проблема забезпечення енергетичної безпеки та виснаження природних ресурсів	37
3.2. Глобальні проблеми, зумовлені зростанням чисельності людської популяції, технологічним розвитком та екологічною безпекою	43
3.3. Проблеми епідемічної безпеки, виникнення глобального збройного конфлікту, інформаційний і культурологічний вимір глобальних проблем безпеки	50

ГЛАВА 4. Особливості, етапи формалізації, невизначеність, ризик та конфліктність планування у сфері забезпечення національної безпеки	57
4.1. Особливості процесу планування у сфері забезпечення національної безпеки та етапи його формалізації	57
4.2. Природа невизначеності, ризику, конфліктності та їх урахування під час планування у сфері забезпечення національної безпеки	65
Розділ 2. ДЕТЕРМІНАНТИ ФОРМУВАННЯ СТРАТЕГІЙ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ	78
ГЛАВА 5. Потенціал держави та індикатор її могутності як детермінанти стратегії національної безпеки	78
5.1. Поняття "потенціал держави" та методи оцінювання могутності держави в контексті забезпечення національної безпеки	78
5.2. Система показників для розрахування оцінки могутності держави та її взаємозв'язок із потенціалом системи забезпечення національної безпеки	84
5.3. Особливості факторного аналізу для формування стратегії національної безпеки	89
ГЛАВА 6. Стійкість соціального порядку як пріоритет для формування стратегій національної безпеки	94
6.1. Взаємозв'язок національної безпеки та стійкості соціального порядку, його аксіологічний аспект і підходи до забезпечення	94
6.2. Взаємозв'язок рівнів соціального порядку як соціальної системи та основні завдання із забезпечення його стійкості	99
ГЛАВА 7. Аналіз суспільно-політичної дестабілізації під час формування стратегій національної безпеки	107
7.1. Сутність суспільно-політичної дестабілізації як соціального явища	107
7.2. Сутність суспільно-політичних дестабілізацій еволюційного, модернізаційного та трансформаційного типу	110

7.3. Виявлення факторів соціального невдоволення (збурення) і реагування на них.....	116
--------------------------------------------------------------------------------------	-----

ГЛАВА 8. Урахування у стратегічному плануванні характеристик стійкості держави 122

8.1. Фактори, які зумовлюють доцільність визначення параметрів і характеристик стійкості держави	122
8.2. Чинники, які впливають на формування підходів до вибору параметрів і характеристик стійкості держави...	125

ГЛАВА 9. Системний аналіз (паспортизація) загроз як передумова формування стратегій національної безпеки 128

9.1. Паспорт загрози національній безпеці як аналітичний документ, що відображає результати її системного аналізу, та його структура.....	128
9.2. Чинники, які визначають зміст паспорта загрози національній безпеці	132

Розділ 3. ІНСТИТУЦІОНАЛЬНІ ЗАСАДИ СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ 143

ГЛАВА 10. Принципи, види планування і роль концепцій, доктрин і стратегій у сфері національної безпеки України..... 143

10.1. Принципи, види планування та місце нормативно-правових актів у сферах національної безпеки і оборони	143
10.2. Концепції, доктрини та стратегії у сферах національної безпеки і оборони, їхній зміст і призначення	146

ГЛАВА 11. Порядок розроблювання, затвердження та зміст керівних документів у сфері національної безпеки України..... 153

11.1. Стратегія національної безпеки України, воєнної безпеки України та Стратегічний оборонний бюлетень.....	153
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

11.2. Стратегія громадської безпеки та цивільного захисту України та інші керівні документи у сферах національної безпеки і оборони	157
ГЛАВА 12. Традиційні підходи до розроблювання стратегій у сфері національної безпеки	164
12.1. Сутність і шляхи модернізації традиційних підходів до розроблювання стратегій у сфері національної безпеки і оборони	164
12.2. Підходи, зорієнтовані на пошук ієрархії національних інтересів	169
ГЛАВА 13. Методологічні аспекти розроблювання та оцінювання варіантів стратегії національної безпеки	174
13.1. Визначення ієрархії національних інтересів, цілей, їхньої пріоритетності та ймовірності досягнення	174
13.2. Комплексне оцінювання цілей, можливостей і небезпек під час їх досягнення, вибір, оцінювання ризиків та уточнення стратегії	179
ГЛАВА 14. Досвід інших країн щодо планування у сфері забезпечення національної безпеки	187
14.1. Досвід США, Франції, Великої Британії і Федеративної Республіки Німеччини щодо планування у сфері забезпечення національної безпеки	187
14.2. Досвід Італії, Польщі, Чехії, Хорватії, Болгарії, Румунії щодо планування у сфері забезпечення національної безпеки	191
СПИСОК РЕКОМЕНДОВАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ	200

Навчальне видання

СИТНИК Григорій Петрович
ОРЕЛ Марія Григорівна

ОСНОВИ СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

Навчальний посібник

Редактор *Н. В. Казанцева*

Оригінал-макет виготовлено ВПЦ "Київський університет"



Формат 60×84^{1/16}. Ум. друк. арк. 11,6. Наклад 100. Зам. № 221-10331*.
Гарнітура Times New Roman. Папір офсетний. Друк офсетний. Вид. № Фл20.
Підписано до друку 18.12.2022

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, redaktor@univ.net.ua
<http://vpc.knu.ua>
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 1103 від 31.10.02