

Електронне "Державне управління: удосконалення та розвиток"
включено до переліку наукових фахових видань України з питань державного управління
(Наказ Міністерства освіти і науки України від 22.12.2016 № 1604)
www.dy.nayka.com.ua | № 4 2018 р.

УДК 351.746.1 (477)

*Р. Б. Примуш,
кандидат наук державного управління, докторант*

СИСТЕМА ДЕРЖАВНОГО МОНІТОРИНГУ У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

*R. Primush,
PhD in Public Administration, doctoral candidate*

STATE MONITORING SYSTEM IN THE FIELD OF NATIONAL SECURITY OF UKRAINE

У статті проведено аналіз системи державного моніторингу національної безпеки України. З'ясовано сутність і перспективи розвитку державної системи моніторингу в контексті позитивного зарубіжного досвіду й українських реалій сьогодення.

Становлення демократичної України відбувається в складній внутрішньополітичній і міжнародній обстановці. Суперечливі тенденції в реформуванні нашої держави, неоднозначний вплив на цей процес різних зовнішніх і внутрішніх факторів – усе це вимагає розвитку і вдосконалення системи державного моніторингу і оцінки стану національної безпеки як найважливішого інструменту державної політики забезпечення національної безпеки і захисту національних інтересів України.

Аналіз показує, що в теорії національної безпеки доки немає загальноприйнятого трактування як суті поняття ефективності забезпечення безпеки і критеріїв для її оцінки, так і співвідношення критеріїв ефективності з критеріями корисності, раціональності, оптимальності і тому подібне. Тому єдиний підхід до методології оцінки стану національної безпеки у вітчизняній теорії і практиці забезпечення національної безпеки доки знаходиться у стадії формування. Передусім, це обумовлено складністю цього завдання, яке зумовлюється масштабом і різноманіттям стратегічних ризиків стійкого соціально-економічного розвитку країни і загроз національної безпеки. Йдеться про багатофакторний аналіз, що охоплює практично усі сторони життя особи, суспільства і держави, які утворюють сучасне поняття «національна безпека». У свою чергу, встановлення взаємовпливу і взаємозалежності між різними стратегічними національними пріоритетами і сферами національної безпеки в динаміці їх розвитку саме по собі представляє досить складне завдання. В зв'язку з цим одним з основних науково-практичних завдань в області забезпечення національної безпеки України є формування апарату оцінки її стану — створення високо динамічної системи моніторингу і експертизи стану національної безпеки на основі сучасної наукової методології і інформаційних технологій.

Створена в Україні система моніторингу стану національної безпеки, що має на меті оцінювати хід реалізації Стратегії національної безпеки України і стратегічних національних пріоритетів, поки недостатньо ефективна. Значна частина відомостей звітнього характеру, що поступають в систему, має відомчий характер і вимагає додаткової систематизації і аналізу, відсутній інструментарій порогових значень, не розроблені показники, що відбивають ціннісні орієнтири і мотивацію соціальної діяльності людей, розвиток політичної системи і суспільно-політичної ситуації, відсутні налагоджені механізми коригування і актуалізації стратегічних

документів за результатами моніторингу і оцінки, що стримує підвищення ефективності державного регулювання. Проблема тут полягає в тому, що система моніторингу стану національної безпеки практично не пов'язана з пакетом державних програм, тобто відсутній її безпосередній зв'язок з системою державного регулювання.

The article analyzes the system of state monitoring of national security of Ukraine. The essence and prospects of development of the state monitoring system in the context of positive foreign experience and Ukrainian realities of the present were clarified.

The formation of a democratic Ukraine takes place in a difficult domestic and international situation. Contradictory tendencies in reforming our state, ambiguous influence of various external and internal factors on this process - all this requires development and improvement of the system of state monitoring and assessment of national security as the most important tool of state policy of national security and national interests of Ukraine.

The analysis shows that in the theory of national security there is no generally accepted interpretation of the essence of the concept of security effectiveness and criteria for its evaluation, and the relationship of efficiency criteria with the criteria of usefulness, rationality, optimality and the like. Therefore, the only approach to the methodology of assessing the state of national security in the domestic theory and practice of national security is still in the process of formation. First of all, this is due to the complexity of this task, which is due to the scale and diversity of strategic risks of sustainable socio-economic development of the country and threats to national security. This is a multifactorial analysis that covers virtually all aspects of life of the individual, society and the state, which form the modern concept of 'national security'. In turn, establishing the interaction and interdependence between different strategic national priorities and areas of national security in the dynamics of their development is in itself a rather difficult task. In this regard, one of the main scientific and practical tasks in the field of national security of Ukraine is the formation of the apparatus for assessing its state - creating a highly dynamic system of monitoring and examination of national security on the basis of modern scientific methodology and information technology.

The system of monitoring the state of national security established in Ukraine, which aims to assess the implementation of the National Security Strategy of Ukraine and strategic national priorities, is not yet effective enough. Much of the reporting information coming into the system is departmental in nature and requires additional systematization and analysis, no tools for thresholds, no indicators have been developed to show the values and motivations of social activities, the development of the political system and socio-political situation, absence of the mechanisms for adjusting and updating strategic documents based on the results of monitoring and evaluation have been established, which hinders the increase in the effectiveness of state regulation. The problem is that the system of monitoring the state of national security is practically not related to the package of state programs, ie there is no direct connection with the system of state regulation.

Ключові слова: державне регулювання, моніторинг, механізми моніторингу, національна безпека, органи державної влади.

Keywords: state regulation, monitoring, monitoring mechanisms, national security, public authorities.

Постановка проблеми. Моніторинг є збором, накопиченням і систематизацією необхідної інформації, аналізом і оцінкою діяльності органів виконавчої влади в цілях прогнозування розвитку обстановки і зниження небезпек і загроз України, а також підвищення ефективності управління процесами планування і забезпечення національної безпеки. У сфері національної безпеки елементами моніторингу є оцінка прогнозованих ризиків, небезпек і загроз національної безпеки; відповідність вирішуваних органами виконавчої влади завдань їх функціональної відповідальності у своєму сегменті національної безпеки; оцінка ефективності використання засобів

і ресурсів, що виділяються на розвиток системи забезпечення національної безпеки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемою державного управління підвищення національної безпеки займалися як вітчизняні, так і закордонні вчені, зокрема Д. Аллен, С. Андреев, А. Белоусов, П. Волянський, Ф. Вонг, Н. Внукова, О. Гаманкова, О. Дзьобань, А. Качинський, Р. Клейн, М. Криштанович, О. Назаренко, О. Соболев, А. Терент'єва, В. Шахов та ін.

Метою статті є розкриття сутності системи моніторингу національної безпеки України.

Виклад основного матеріалу. Формування і становлення системи моніторингу стану національної безпеки в Україні відбувалося досить складно. Апарат оцінки стану національної безпеки — свого роду «серце» системи моніторингу — тривалий час не формувався. Концепція національної безпеки України від 1997 року не мала оцінного апарату, моніторинг реалізації цього документу не проводився, план його реалізації не формувався. Ситуація змінилася 8 червня 2012 р. в Україні відбулася дуже важлива для держави подія – була прийнята нова редакція «Стратегії національної безпеки України», де визначались загальні принципи, пріоритетні цілі, завдання і механізми захисту життєво важливих інтересів особи, суспільства і держави від зовнішніх і внутрішніх загроз.

Для оцінки стану національної безпеки України і порядку державного моніторингу в Указі Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 8 червня 2012 р. «Про нову редакцію Стратегії національної безпеки України» державним установам системи забезпечення національної безпеки (СЗНБ) дається доручення опрацювати та забезпечити у встановленому порядку систему моніторингу, зокрема у спосіб запровадження показників стану національної безпеки, збору, оброблення та аналізу інформації про розвиток ситуації в різних сферах національної безпеки за визначеними показниками стану національної безпеки [4].

Враховуючи, що національна безпека забезпечується стримуванням можливих загроз за допомогою цілеспрямованої діяльності різних органів і рівнів державного регулювання система моніторингу стану національної безпеки, на нашу думку повинна включати наступні блоки:

- експертне цілепокладання і прогнозування розвитку ситуації;
- багатоцільовий (багаторівневий) експертний моніторинг ситуації;
- систематизація експертної інформації по цілях і рівнях;
- аналіз і загальна оцінка ситуації;
- оцінка можливих наслідків і ризиків кожного з рішень.

У провідних зарубіжних країнах на державному рівні в інтересах моніторингу в основному використовувалася методологія стратегічного менеджменту, що застосовувалася в приватному секторі. Так, багато транснаціональних корпорацій для розробки стратегічних цілей і реалізації відповідних планів широко використали в тому або іншому вигляді збалансовану систему показників (Balanced Scorecard — BSC). Такий досвід потім був адаптований в держсекторі, де була створена система оцінки соціальної і економічної ефективності державних витрат : effectiveness — соціальна ефективність, тобто досягнення певного соціального результату, наприклад забезпечення нормальних умов для життя і діяльності мирних громадян, що тероризуються бандформуванням; efficiency — економічна ефективність, відношення витрат ресурсів на проведення операції по ліквідації бандформування до середньостатистичних витрат на операції проти бандформувань з аналогічною чисельністю і озброєнням [2].

Вказаний підхід, сформований на основі класифікації урядових функцій і розробки системи індикаторів став найважливішою умовою застосування сучасних методів стратегічного менеджменту в держструктурах, орієнтованих на результат, і управління їх ефективністю (performance management). При цьому було вирішено завдання розробки системи якісних і кількісних індикаторів, по яких і робиться планування і оцінка їх діяльності. Слід зазначити, що вже перші результати практичного застосування BSC в американських федеральних міністерствах показали, що на основі закладених в ній показників керівники держструктур можуть досить чітко продемонструвати як вищестоящим органам влади, так і суспільству ефективність своїх програм.

З часом цей підхід поширився на дрібніші суб'єкти державної влади, і зараз більшість місцевих органів управління вже мають власні стратегічні плани, відомі як місцеві СГУ-LPSA, в яких відбиті місцеві пріоритети, цільові показники і відповідний бюджет витрат. У кожному конкретному СГУ вказується місія держструктури (Departmental Aim), цільові установки (Objective) і цільові завдання, а також критерії оцінки ефективності діяльності і результатів. Центральним пунктом британської концепції стратегічного планування є те, що воно не лише визначає політику і програми, але і встановлює конкретні планові завдання.

Після розробки основних принципів підходу до вирішення проблеми визначаються цілі політики, намічаються шляхи вирішення проблеми, формулюється загальна стратегія і її компоненти, вибираються засоби і методи досягнення цілей. На останній стадії цього процесу складається проект документу, який у тому числі пропонує терміни, систему управління, обов'язку задіяних міністерств і відомств.

Об'єктами моніторингу стану національної безпеки є явища, процеси і стосунки, спостереження і оцінка яких потрібні для реалізації стратегічних національних пріоритетів.

Принципами здійснення моніторингу стану національної безпеки є достовірність — використання інформаційних даних і показників, якнайповніше і що обґрунтовано характеризують стан національної безпеки і реалізацію стратегічних національних пріоритетів; системність — здійснення збору і аналізу інформації про стан

національної безпеки за єдиною методикою, відповідно до затвердженого переліку показників, зі встановленою періодичністю на основі даних статистичного спостереження і спеціальних досліджень; своєчасність — використання процедур, встановлення термінів збору, обробки і аналізу інформації, що забезпечують можливість негайного реагування і ухвалення оперативних управлінських рішень; комплексність — спостереження динаміки показників, що характеризують стан національної безпеки, в зіставленні із заходами державної політики по реалізації стратегічних національних пріоритетів; спадкоємність — використання існуючих інформаційних баз даних, механізмів моніторингу і інструментів державного і відомчого статистичного спостереження [1].

Механізми моніторингу і інструменти оцінки стану національної безпеки не залежать від суб'єктивних чинників в процедурах збору, обробки і аналізу інформації про стан національної безпеки і загрози забезпеченню національної безпеки.

Моніторинг діяльності органів виконавчої влади в області національної безпеки повинен здійснюватися на базі сучасних інформаційно-аналітичних технологій для вирішення наступних завдань :

- ситуаційного і сценарного моделювання з урахуванням потенційних небезпек і загроз національної безпеки;
- розробки варіантів стратегії з урахуванням політичних, військово- політичних, військово-технічних, соціально-економічних і інших чинників;
- оцінки наслідків реалізації пропонованих рішень.

До засобів інформаційно-аналітичного забезпечення моніторингу стану національної безпеки відносяться:

- система розподілених ситуаційних центрів, працюючих за єдиним регламентом взаємодії;
- інформаційно-аналітична система моніторингу, контролю показників і оцінки стану національної безпеки;
- відомчі інформаційно-аналітичні системи державних органів виконавчої влади, стани національної безпеки, що здійснюють моніторинг, в закріпленій сфері відповідальності.

Інформаційно-аналітичною підтримкою моніторингу стану національної безпеки служать офіційна статистична інформація; інформаційно-аналітичні матеріали органів державної влади і аналітичні матеріали спеціальних досліджень стану національної безпеки, організовуваних зацікавленими державними органами виконавчої влади у рамках відомчих витрат на виконання науково- дослідницьких робіт [5].

З методологічної точки зору оцінку стану національної безпеки держави доцільно здійснювати з використанням системи моделей і методик, націлених на оптимізацію управлінських процесів. При цьому, на думку автора, процес моделювання оцінки стану національної безпеки України повинен здійснюватися у декілька етапів.

Змістом першого етапу є методичний прогноз можливих зовнішніх небезпек і загроз національним інтересам. Як початкові дані використовуються результати ретроспективного аналізу особливостей стосунків України і країн, на які поширюються геополітичні інтереси України, розглядаються, аналізуються і зіставляються Стратегія національної безпеки України, Концепція зовнішньої політики України, військові доктрини і стратегії забезпечення національної безпеки цих країн. Проводиться оцінка ситуації з точки зору вибору найбільш оптимального сценарію взаємодії України і світової спільноти в умовах нових викликів і загроз. На основі висновків з прогнозу визначаються стан і потенціал джерел загроз національної безпеки України.

Змістом другого етапу повинне стати визначення механізму захисту інтересів держави від загроз. Тут визначаються методи, способи і форми діяльності, спрямовані на парирування можливих загроз національної безпеки, формується модель вигляду системи парирування і нейтралізації загроз.

В ході третього етапу виробляються конкретні заходи протидії загрозам у рамках обраної моделі, визначається необхідний склад і номенклатура сил, що притягаються для парирування загроз, і засобів. Тим самим формується необхідний вигляд системи забезпечення національної безпеки стосовно конкретних викликів.

На четвертому етапі здійснюється декомпозиція вигляду системи забезпечення національної безпеки до елементів (параметрів), які можуть бути описані кількісно або якісно, і визначаються їх значення. Введення такого механізму кількісних оцінок національної безпеки дозволяє заломлювати загрози національної безпеки в конкретні показники стану національної безпеки і параметри їх порогових значень, створювати модель загального оцінного інструментарію.

В ході завершуючого етапу здійснюється робота по формуванню оптимального набору показників і визначення їх індикативних і порогових значень. Знаючи реальні межі того або іншого показника (індикативні і порогові значення вибраних показників), можна оцінити стан досліджуваної сфери системи забезпечення національної безпеки, а в подальшому і системи в цілому [3].

Таким чином, перелік показників стає ключовим інструментом системи забезпечення стану національної безпеки. Він дозволяє не лише оцінювати стан відповідної області забезпечення національної безпеки, але і визначити найбільш слабкі елементи системи, вибрати оптимальні рішення, виробити практичні рекомендації, запропонувати заходи по зміцненню національної безпеки.

Найважливішою умовою ефективного аналізу стану забезпеченості національних інтересів є визначення системи показників, усебічно що характеризують її стан на державному, регіональному і місцевому рівнях. Таким чином, розробка набору показників є ключовим елементом методології дослідження. Тільки маючи чітку,

відбиваючу реальний стан національної безпеки України систему показників, можна прийняти економічно ефективні управлінські рішення. При цьому слід робити упор на вибір показників, що відбивають кінцеві результати, які характеризують наслідки досягнення цілей і рішення завдань, наприклад, вплив зниження рівня захворюваності по основних соціально значимим захворюванням на тривалість життя.

При організації і управлінні моніторингом і оцінкою національної безпеки України доцільно дотримуватися вказаного наукового підходу до співвідношення безпосередніх і кінцевих результатів там, де це доречно і прийнятно, а також прогнозувати і враховувати результати відкладеного впливу.

Для цілей дослідження в науково-практичному плані необхідно визначитися з системою показників, яка повинна задовольняти наступним вимогам:

- адекватність: кожен показник охоплює тільки задані для нього істотні аспекти досягнення цілей і/або рішення поставлених завдань; група показників повинна охоплювати усі істотні аспекти досягнення мети або рішення завдань;

- достовірність: спосіб збору і обробки початкової інформації допускає можливість перевірки точності як зібраних, так і оброблених даних в процесі моніторингу і оцінки стану національної безпеки;

- об'єктивність: використовувані показники зводять до прийнятного мінімуму можливість спотворення початкових даних і результатів їх обробки;

- економічність: витрати на оцінку стану національної безпеки зводяться до можливого мінімуму за умови забезпечення цілей стратегічного планування;

- оперативність: результати моніторингу і оцінки поступають і обробляються із заданою періодичністю і у встановлені терміни.

Висновки. Що стосується методичного апарату оцінки якості стратегічного планування, то загальний алгоритм цієї роботи полягає в послідовному зіставленні загроз національним інтересам України з результатами досягнення стратегічних національних пріоритетів. Як представляється, вдосконалення методології на цьому напрямі може бути здійснене за рахунок розробки і застосування в управлінській практиці ряду приватних методик: методики узагальненої оцінки стану національної безпеки, методики агрегованої оцінки стану національної безпеки по сферах і стратегічних національних пріоритетах.

Слід також розробити порядок і принципи формування і коригування конкретних величин порогових значень показників національної безпеки. Необхідно також сформулювати інститут експертних оцінок і розробити систему картографування якісних показників, оцінних шкал і іншого інструментарію для оцінки параметрів національної безпеки (соціальна, духовна, міжнародна сфери), що важко формалізуються.

Список використаних джерел.

1. Качинський А. Б. Індикатори національної безпеки: визначення та застосування їх граничних значень. Київ : НІСД, 2013. 104 с.

2. Криштанович М. Ф. Реалізація механізмів публічного управління у сфері цивільного захисту України щодо національної безпеки / М. Ф. Криштанович // Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія. Державне управління. – 2017. – Вип. 1 (6). – С. 341–347.

3. Нікіпелова Є. М. Історико-правові засади Європейської політики безпеки й оборони / Є. М. Нікіпелова, О. О. Труш // Теорія та практика державного управління: зб. наук. пр. ХарPI НАДУ, 2016. – Вип. 3 (54). – С. 30–37.

4. Романов І. В. Державне управління сектором безпеки і оборони: теорія, практика, стратегія : монографія / І. В. Романов, О. А. Ляшов, Ф. В. Саганюк. – К. : ННДЦ ОТ і ВБ України, 2007. – 218 с.

5. Ситник Г. П. Державне управління національною безпекою України (теорія і практика) : монографія / Г. П. Ситник. – К. : НАДУ, 2004. – 408 с.

References.

1. Kachynskiy, A. B. (2013), *Indykatory natsionalnoi bezpeky: vyznachennia ta zastosuvannia yikh hranychnykh znachen* [National security indicators: definition and application of their limit values], NISD, Kyiv, Ukraine, P. 104.

2. Kryshchanovych, M. F. (2017), "Implementation of mechanisms of public administration in the field of civil defense of Ukraine on national security", *Visnyk Natsionalnoho universytetu tsyvilnoho zakhystu Ukrainy. Serii. Derzhavne upravlinnia*, vol. 1 (6), pp. 341–347.

3. Nikipielova, Ye. M. And Trush, O. O. (2016), "Historical and legal principles of European security and defense policy", *Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia: zb. nauk. pr. KharRI NADU*, vol. 3 (54), pp. 30–37.

4. Romanov, I. V. Piashov, O. A. and Sahaniuk, F. V. (2007), *Derzhavne upravlinnia sektorom bezpeky i oborony: teoriia, praktyka, stratehiia: monohrafiia* [Public administration of the security and defense sector: theory, practice, strategy: monograph], NNDTs OT i VB Ukrainy, Kyiv, Ukraine, P. 218.

5. Sytnyk, H. P. (2004), *Derzhavne upravlinnia natsionalnoiu bezpekoiu Ukrainy (teoriia i praktyka): monohrafiia* [State management of national security of Ukraine (theory and practice): monograph], NADU, Kyiv, Ukraine, P. 408.

Стаття надійшла до редакції 20.04.2018 р.